الخصخصة والكفاءة الاقتصادية

دكتـــــور
أحمد يوسف الشحات
أستاذ الاقتصاد والمالية العامة المساعد
كلية الحقوق - جامعة طنطا

دار النيل للطباعة والنشر
٢٠٠١

مقدمة

تشهد البلدان الرأسمالية المتقدمة منذ بداية السبعينات أزمــة هيكليــة حـادة ، باتت تشكّل تحدّياً خطيراً على كافّة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه البلدان والأزمة تعني زيادة العوائق أمام رأس المال الدولي بسبب الإجراءات التي تضطر لاتخاذها كل الدول في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة والمتخلّفة على السواء . وفي إطار المناقشات التي أثيرَت حول سُبل الخروج من الأزمة ، بدأت تطفو على الساحة الفكرية تحليلات نظرية تستند إلى النظرية الاقتصادية الحديثة التي تركّز على المظهر المالي للنشاط الاقتصادي ، وتقدم تحليلات نقدية بحتة وتهتم بصفة خاصة بالتوازنات النقدية والمالية ، ومن أهم السياسات الاقتصادية التي تسعى هذه التحليلات إلى فرضها سياسة التحرير الاقتصادي التي تتضمن : تحرير التجارة الخارجية ، تحرير أسواق الصرف ، تحرير الأثمان ، عدم تدخل الدولة في سوق العمل ، والتركيز بصفة خاصة على النشاط الاقتصادي الفردي عن طريق إبعاد الدولة عن التدخل في الحياة الاقتصادية ، أو عن طريق دفع تدخل الدولة في اتجاه تقوية وتدعيم قوى السوق الرأسمالية الدولية(١).

ومن ناحية أخرى ، تتميز عملية تراكم رأس المال على الصعيد العالمي في المرحلة الحالية لتطور طريقة الإنتاج الرأسمالية بسيطرة شكل معيّن لوحدة النشاط الاقتصادي يتجسّد فيما يُعرف بالشركات دولية النشاط التي تمثل وحدة أداء رأس المال الدولي ، والتي تسعى إلى تحويل العالم إلى بيئة اقتصادية واحدة ، وسوق عالمية واحدة ، وتثير التوجّهات العالمية لهذه الشركات إمكانية حدوث تناقض بينها وبين الاتجاهات القومية لبعض الدول ، إذا ماتعارضت الاتجاهات العالمية للشركات مع المصالح القومية لهذه الدول(٢). وحتى تضمن هذه الشركات حلّ مشكلة التناقض لصالحها ، فإنها تسعى

إلى العمل على تقوية الدول التي تنتمي إليها في الأجزاء المتقدمة من العالم الرأسمالي ، لكي توفر لها الحماية الكافية ؛ بينما تسعى في نفس الوقت إلى العمل على إضعاف الدول الأخرى - وبصفة خاصة في الأجزاء المتخلفة من العالم الرأسمالي - على الصعيد الدولي وتقويتها كقوى سياسية قاهرة على الصعيد الوطني ، ويقتضي ذلك بطبيعة الحال حرمان الدول في المجتمعات المتخلفة من أداة اقتصادية تعطيها قدراً من حرية الحركة في الداخل ، وذلك بتفكيك البناء الاقتصادي الداخلي عن طريق تحويل ملكية الدولة للوحدات الاقتصادية إلى ملكية فردية(٣).

على هذا النحو ظهرت الدعوة إلى إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية . فالدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة في الاقتصادات الرأسمالية يخضع بين الحين والآخر إلى نوع من إعادة التقييم ، حيث يتسم بالتوسع تارةً ، وبالانكماش تارةً أخرى ، فالاقتصاد الرأسمالي لم يكن - في يومٍ من الأيام - اقتصاداً فردياً (خاصاً) خالصاً ، تقتصر ممارسة النشاط الاقتصادي فيه على الوحدات الاقتصادية المملوكة للأفراد فقط . فقد كانت الدولة طوال مراحل التطور شخصية اقتصادية مشاركة ، تمارس مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية(٤). وتوضح دراسة تاريخ الرأسمالية هذه العلاقة التبادلية بين الدولة والأفراد ، علاقة تتأرجح بين أداء يغلب عليه تدخل الدولة في بعض الأحيان ، وأداء يغلب عليه الطابع الفردي أحياناً أخرى ، والأمر يتوقف في النهاية على الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة المعنية ، وعلى طبيعة الظروف والمشكلات التي تواجهها الدولة في مرحلة التطور التي تمر بها(٥).

*** إشكالية البحث :**

أسهمت الأفكار السابقة في انتشار موجة عارمة من سياسات الخصخصة في كثير من البلدان المتقدمة والمتخلفة على السواء طوال العقدين الماضيين ، بدعوى أن المشروعات الفردية (أو الخاصة) أعلى كفاءة من مشروعات الدولة أو المشروعات

العامة . وصار الشكل التنظيمي للمشروع هدفاً في حدّ ذاته ، حيث أصبح أحد الأهداف الأساسية للسياسات الاقتصادية هو المفاضلة بين استمرار بقاء المشروع الاقتصادي المملوك للدولة خاضعاً للسيطرة المباشرة لِمن يمثّلون جهاز الدولة أو نقل السيطرة الفعلية عليه لِمن يشتريه من الأفراد عن طريق الخصخصة ، وقد غاب عن أصحاب هذه الأفكار أن ملكية الدولة الرأسمالية نفسها هي من قبيل الملكيّة الخاصة من زاوية مَن يدير عملية الإنتاج ويسيطر على قراراتها ، ومَن يختص في النهاية بالفائض الاقتصادي بصفة مباشرة أو غير مباشرة(٦) .

ومع وَعْينا بأن الشكل التنظيمي المختار للمشروع يتوقف على أهداف المرحلة التي يمر بها الاقتصاد الرأسمالي في تطوره ، وعلى الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة المعنية وأهدافها ، فإن البحث يحاول الإجابة على سؤال واضح ومحدّد وهو : هل المشروعات الفردية أعلى كفاءة من مشروعات الدولة ؟ أو بعبارة أخرى : هل تؤدي سياسة الخصخصة إلى تحسين كفاءة المشروعات التي تم تحويل ملكيتها من الدولة إلى الأفراد ؟ .

* فرضيّة البحث :

يدور البحث حول تمحيص فرضية مستمدة من أدبيات حقوق الملكية والاختيار العام مؤدّاها أن تزايد التدخل الحكومي في مجال الاقتصاد ، وبصفة خاصة عن طريق توسيع نطاق القطاع العام ، قد حال دون المساهمة الفعالة للقطاع الخاص ، وعمل على تدنّي المستوى العام للكفاءة الاقتصادية ، وتمثّل سياسة الخصخصة أحد الحلول المطروحة للتغلب على هذه المشكلة .

* هدف البحث :

في خِضَمّ المناقشات الفكرية المؤيدة أو المعارضة لسياسات الخصخصة ، برزت قضايا عديدة على صعيدي الفكر والممارسة العملية ، ويهدف هذا البحث إلى استعراض

ومناقشة هذه القضايا ، وبصفة خاصة قضية الكفاءة الاقتصادية المنشودة من وراء سياسة الخصخصة .

* أهمية البحث :

يستمد موضوع البحث أهميته من حيث انعكاساته العملية على توجيه السياسات الاقتصادية والمالية في كثير من البلدان التي تبنت سياسة الخصخصة بهدف إضفاء مزيد من التحسن على أداء وكفاءة مشروعاتها العامة .

* منهج البحث :

يحاول البحث حل الإشكالية المطروحة وتمحيص الفرضية السابقة عن طريق استعراض ومناقشة الأفكار والدراسات التي تربط مابين نمط الملكية (ملكية الدولة أم ملكية الأفراد) ومستوى الأداء على المستويين النظري والعملي .

* خطة البحث :

على ضوء ماسبق يمكن تقسيم البحث إلى خمسة أقسام على النحو التالي :

١ - الخصخصة : المفهوم . . . الأساس الفكري . . . الدوافع .

٢ - الكفاءة الاقتصادية : المفاهيم . . . المصادر .

٣ - الملكية والأداء .

٤ - الاقتصاد السياسي للملكية .

٥ - الخلاصة .

الخصخصة : المفهوم .. الأساس الفكرى .. الدوافع

١.١ المفهوم :

تستند الخصخصة إلى نمط جديد لتقسيم العمل الداخلي بين الإقتصاد العام والإقتصاد الخاص. وهو تقسيم أحادى الإتجاه، بمعنى أنه يقوم على أساس إمكانية تخلى الحكومة والقطاع العام عن بعض الوظائف والأنشطة للقطاع الخاص، وليس العكس. (٧)

فى نطاق هذا المفهوم الواسع و العام ، قدمت الكثير من التعريفات لعملية الخصخصة . فالخصخصة وفقاً لهذا المعنى العام تتضمن على سبيل المثال : (٨)

- الإعتماد على آليات السوق فى إدارة وتشغيل المشروعات العامة، والتخلص من المركزية والبيروقراطية. وهنا ينصرف معنى الخصخصة إلى إدارة هذه المشروعات العامة بواسطة القطاع الخاص وفقاً لعقود إدارة، على أن تحتفظ الدولة بملكيتها للمشروعات.
- تأجير وحدات الإنتاج التى يملكها القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك من خلال عقود خاصة، وتحتفظ الدولة بملكيتها لهذه الوحدات، على أن يتم تقاسم الربح بين المستأجر والحكومة.
- تصفية أو غلق أو بيع أصول المشروعات العامة الفاشلة.
- السماح للقطاع الخاص - محلياً أم أجنبياً - بالمساهمة فى المشروعات المشتركة.
- السماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمات العامة، من خلال عقود تعقدها الحكومة مع القطاع الخاص.
- إزالة القيود والحواجز التى تعوق النشاط الإقتصادى، وتعريض الإحتكارات الحكومية لمنافسه أكبر.
- تحديد التوزيع المناسب للأدوار والمسئوليات بين الحكومة والقطاع الخاص.
- الإعتماد فى إشباع الحاجات الإجتماعية على القطاع الخاص أكثر من الإعتماد على القطاع العام.

- تحويل أو نقل ملكية المشروعات العامة إلى الملكية الخاصة عن طريق بيع أصول المشروعات العامة إلى القطاع الخاص.

وهكذا نجد أن مفهوم الخصخصة يتسع ليشمل العديد من المعاني التي تدور حول الانسحاب النسبي للدولة من الحياة الاقتصادية وإفساح مجال أوسع أمام رأس المال الفردي .

فالخصخصة بهذا المعنى الواسع لا تعدو أن تكون عملية بحث عن دور جديد للدولة فى إطار علاقة الحكومة بالقطاع الخاص، على ضوء المستجدات و الظروف الراهنة. ووفقاً لأغراض هذا البحث وأهدافه، فإننا نعتمد على مفهوم محدد ومنضبط للخصخصة يتمثل فى تحويل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص.

٢.١ الأساس الفكرى و النظرى :

فى خضم موجة النقد التى وجهت إلى الكينزية وفلسفة التدخل الحكومى، ومع صعود تيار متميز داخل المدرسة النيوكلاسيكية، ظهرت فكرة الخصخصة أو الدعوة إلى تصفية ملكية الدولة للمشروعات العامة بإعتبارها أحد الحلول للخروج من أزمة الركود التضخمى. فقد رأى هذا التيار، الذى يعرف بإسم "الكلاسيك المعاصرين" أن أزمة الاقتصاد الرأسمالى لم تعد أزمة نقص فى الطلب الكلى الفعال، كما يرى كينز، بل أزمة نقص فى العرض، وأنه يلزم لإنعاش قوى العرض إعادة النظر فى سياسة التدخل الحكومى، وتحجيم نطاق القطاع العام، وإعطاء مساحة أوسع من الحوافز و حرية الحركة للقطاع الخاص، وإطلاق قوى السوق. (٩)

فالكلاسيك المعاصرون يؤمنون بحتمية النظام الرأسمالى الذى يقوم على الحرية الإقتصادية، وإطلاق آليات السوق، والمنافسة والملكية الخاصة، وتقليص دور الدولة إلى أدنى درجة ممكنة. ويؤدى هذا النظام - فى تقديرهم - إلى التوازن الإقتصادى بطريقة آلية وتلقائية دون تدخل من جانب الدولة، إذ أن هذا التوازن يعد من الخصائص اللصيقة بذلك النظام القادر على تجديد ذاته وتطويرها بإستمرار. وعلي ذلك، فإن السياسة الإقتصادية المثلى - فى نظرهم -

تتمثل فى العودة إلى "اليد الخفية" والإبتعاد عن "اليد المرئية أو الظاهرة" للحكومة، وفى إطلاق قوى السوق غير المعاقة كآلية لتنظيم النشاط الإقتصادى.(١٠)

فى هذا الإطار ظهرت الدعوة إلى الخصخصة كسياسة لإنعاش تراكم رأس المال الخاص. فالخصخصة تعيد توزيع الثروة والدخل لصالح القطاع الخاص، وتؤدى ـ من ثم ـ إلى دعم مقدرته على الإدخار والإستثمار والإنتاج. بعبارة أخرى، يؤدى تغيير هيكل ملكية الثروة والأصول الإنتاجية فى إتجاه غلبة الملكية الخاصة إلى تغيير مواز فى حوافز الإدخار والإستثمار، وإلى زيادة كفاءة الأداء والتشغيل.

ويرتبط بالإتجاه السابق، إتجاه آخر يعتمد بدرجة أكبر على نظريات التنظيم وإدارة الأعمال، وينظر إلى الخصخصة على أنها أحد مكونات إتجاه عام يجتاح المجتمع صوب ما يمكن تسميته "بفترة ما بعد الفوردية" Post-Fordism فمصطلحا "الفورديه" Fordism، "و ما بعد الفورديه" والمفاهيم الكامنة خلفهما، وإن تميزا بالغموض، إلا أنهما يستخدمان لوصف فترات زمنية محددة فى التاريخ الإقتصادى والإجتماعى للرأسمالية. فعلى المستوى الوحدى أو الجزئى، تشير "الفورديه" إلى فترة زمنية تميزت بسيادة ظاهرة الإنتاج الكبير لمنتجات نمطية، تنتجها مشروعات خاصة (تنتمى إلى القطاع الخاص) تتميز بضخامة الحجم، و بتنظيم مركزى بيروقراطى قائم على التدرج الهرمى للسلطة والمسئولية، ويتم تسويقها فى أسواق واسعة. وعلى المستوى الجمعى أو الكلى تسلم "الفورديه" بالنموذج الكينزى التدخلى لدولة الرفاهية The Keynesian Interventionist Welfare State.

و على الرغم من أن "الفورديه" لم تندثر إلا أنها باتت تواجه، بإعتبارها أفضل وسيلة للتنظيم والإدارة، تحديات شديدة تمثلها إتجاهات جديدة، تحاول أن تسيطر على مجال إدارة الأعمال منذ بداية السبعينات، اصطلح على تسميتها "إتجاهات ما بعد الفوردية" فالمنتجات النمطية التى كان يجرى إنتاجها على نطاق واسع ليتم تصريفها فى أسواق واسعة قد خلت سبيلها لمنتجات متميزة ومتباينة بدرجة كبيرة، وتتسم بقصر دورة حياتها، ويتم تصريفها فى أسواق تتميز بالتجزؤ والتفتت الشديد، ومن ثم بخصوصية أكبر. ولهذا كان لابد من تطوير شكل جديد

لمنظمات الإنتاج، يتفق مع تمايز المنتجات وخصوصية الأسواق، بحيث يكون أكثر مرونة وإستجابة لهذه التغيرات. فظهرت منظمات جديدة تتميز بـإنفراد مراكزها الرئيسية برسم إستراتيجيتها الأساسية، وبالحد من رقابتها على مجمل النشاط الإنتاجي، تاركةً لإداراتها وأقسامها المختلفة سلطة أوسع فى صنع القرار.

على هذا النحو، تتميز فترة "ما بعد الفوردية" التى بدأت تأخذ مكانها منذ السبعينات، بأفول النموذج الكينزى التدخلى لدولة الرفاهية، ليحل محله نموذج جديد يمكن تسميته "بدولة المنظم الشومبيترانى"، The Schumpetrerain Entrepreneurial State. الذى تقوم فيه الدولة بدور منظم "شومبيتر"، حيث يقتصر دورها علـى تشـجيع المشـروعات والنمـو الإقتصادي، وعلى تنظيم العلاقات الإقتصادية. وفى هذا النموذج تخضع الدولة نفسها إلى نوع من إعادة الضبط والتنظيم، ومن ثم تبدو الحاجة إلى إيجاد مؤسسات وآليات تعمل على تقييد نشاط الدولة.(١١)

و يرى إتجاه ثالث، أن الأساس الفكرى للخصخصة لا يكمن فـى الهجوم علـى الكينزية ونقدها بقدر ما يكمن فى ضرورة مواكبة الظروف التى خلقتها الثورة التكنولوجية الحديثة و ما نتج عنها من تقدم فى فنون الإنتاج، وإحتدام المنافسة العالمية. فالقطاع العام بات غير قادر على مسايرة القطاع الخاص فـى الدخول إلـى المجالات المختلفة لأنشطة البحث والتطوير وتحمل أعبائها ومخاطرها. ولهذا كان لابد من أن يكون هناك دور للقطاع الخاص الكبير فـى البلدان المتقدمة، ولاسيما أن حجم المشروع قد أصبح أكبر من حجم السوق المحلـى فـى كثير من هذه البلدان. وإذا كان نموذج دولة الرفاهية قد شهد دوراً قوياً للدولة فى مجال إعادة التوزيع لصالح الطبقات الدنيا، فإن ظروف الثورة التكنولوجية تحتم تدخل الدولة هـذه المرة فـى إتجاه معاكس، من أجل إعادة التوزيع لصالح الطبقة الرأسمالية لزيادة معدلات أرباحها ولتمكينها من الإنفاق على مجاهيل جديدة فى الصراع التكنولوجي.(١٢)

ويرى اتجاه رابع أن تداعيات أزمة النظام الرأسمالي ، وما نتج عنها من أزمة في السياسات الاقتصادية المتّبعة ، قد فرضَت منهجاً جديداً في التفكير الاقتصادي ، يفضّل المزيد من الأداء الفردي لرأس المال والانسحاب النسبي للدولة . ذلك أن زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية قد يجلب معه فرض الكثير من القيود والحواجز التي تعوق حركة رأس المالي الدولي الذي يسعى إلى تحويل العالم كله إلى بيئة اقتصادية وقانونية واحدة . فالتوجهات القومية للدول يمكن أن تتعارض مهع التوجهات العالمية لرأس المال الدولي . من هنا كان حرص الشركات دولية النشاط التي تمثّل وحدات أداء رأس المال الدولي على إبعاد الدولة عن النشاط الاقتصادي ، والتركيز على النشاط الاقتصادي الفردي ، وإفساح المجال واسعاً أمام رأس المال الفردي الذي يسعى دائماً إلى الارتباط برأس المال الدولي(١٣) .

خلاصة القول هو أن أية سياسة اقتصادية ترتكز على نظام القيم الاجتماعية السائدة في المجتمع . وتدور سياسة الخصخصة حول ثلاثة مفاهيم : مفهوم خاص للملكية تتحول بمقتضاه ملكية الدولة للمشروعات الاقتصادية إلى ملكية الأفراد ، ومفهوم يتعلق بدور محدود نسبياً للدولة في الحياة الاقتصادية ، ومفهوم للتنظيم الاجتماعي يحقق مصالح الطبقات المسيطرة سياسياً واقتصادياً على حساب قوة العمل والطبقات الفقيرة(١٤).

٣.١ الدوافع :

سيقت مبررات وأسباب كثيرة ومتنوعة لتفسير وتبرير تكالب العديد من البلدان على تبنى وتطبيق سياسة الخصخصة. وبصفة عامة، يمكن رد دوافع الخصخصة إلى ثلاث مجموعات أساسية : دوافع سياسية وأيديولوجية، دوافع مالية، ودوافع إقتصادية.ونعرض فيما يلي لهذه الدوافع تباعاً.

١.٣.١ الدوافع السياسية و الأيديولوجية :

إن الخصخصة تعنى التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، أى أنها تعمل على توسيع نطاق الملكية الخاصة على حساب الملكية العامة. معنى ذلك أن الخصخصة تؤدى إلى سيادة الأفكار الليبرالية وحكم القوى المحافظة فى مواجهة الأفكار الإشتراكية وحكم القوى التقدمية. فتوسيع نطاق الملكية الخاصة يعنى سيادة النزعة الفردية وغريزة الإمتلاك والدوافع الذاتية التى تمثل فى مجموعها أهم ركائز "النظام السياسى للرأسمالية". [١٥]

فالخصخصة فى البلدان الرأسمالية المتقدمة، تتضمن إحداث تغيير فى التوازنات السياسية لصالح الأحزاب اليمينية المحافظة.[١٦] كذلك تخفى سياسات الخصخصة المطبقة فى البلدان المتخلفة فى طياتها محاولة التأثير فى التنظيمات السياسية لهذه البلدان التى فضلت بعضها الخيارات الإشتراكية فى المراحل الأولى من مراحل تطورها الإقتصادى والإجتماعى.

كما تخفي سعي رأس المال الدولي إلى توسيع وتوحيد السوق الرأسمالية الدولية عن طريق تقليص الدور الاقتصادي للدولة في هذه البلدان حتى لاتضع قيوداً أمام تحركاته . وتلعب الضغوط الخارجية التي يمارسها صندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ، ووكالة التنمية الدولية الأمريكية دوراً أساسياً في فرض سياسات الخصخصة على كثير من البلدان المتخلفة لصالح رأس المال الدولي . ذلك أن استمرار وتوسيع عملية التراكم الرأسمالي على الصعيد الدولي تتطلب في المرحلة الحالية إزالة كافة العقبات أمام تحركات الشركات دولية النشاط ، وتحويل العالم كله إلى سوق واحدة . ومن ثمّ كان لابد من تخفيف قبضة الدولة على النشاط الاقتصادي خشية قيامها بفرض العراقيل أمام هذه الشركات . وللتأكيد على الاعتبارات السياسية في برامج الخصخصة ، نحاول فيما يلي إبراز الأهمية النسبية للدوافع السياسية في كل من النموذج البريطاني ، والنموذج المصري للخصخصة .

١-٣-١-١ الدوافع السياسية فى النموذج البريطانى للخصخصة :

لم تكن البدايات المبكرة لسياسة الخصخصة البريطانية منبثقة عن برنامج متماسك يقوم على مجموعة واضحة ومحددة من الأهداف، أو كأحد عناصر إستراتيجية سياسية رشيدة ومخططة، و لكنها ظهرت كتدبير إضافى أوتكميلى ... Incrementally rather than being planned rationally as element of a political strategy فهى سياسة تم تبنيها، تقريباً، عن طريق المصادفة ولكنها أصبحت فيما بعد تمثل قلب الواقع السياسى ، سياسة لم يكن لها أهداف محددة أو واضحة (فى البداية) ، و لكنها صارت هدفاً فى حد ذاتها . (١٧)

Privatisation was a policy which was adopted almost by accident , but has become politically central ; a policy which has no clear-cut objectives , but has become an end in itself .

و لكن إبتداءً من فترة الولاية الثانية للسيدة " تاتشر " (٨٣ــ١٩٨٨) ، بدأ برنامج الخصخصة يظهر كأحد مكونات فلسفة سياسية جديدة يعتنقها المحافظون الجدد كشكل من أشكال التحرر فى مواجهة توسع دور الدولة الإقتصادى الإجتماعى ، بهدف ضرب النفوذ السياسى لنقابات عمال القطاع العام ، و التغلب على المشكلات الإقتصادية الملحة آنذاك و التى كانت تتمثل فى عجز الميزانية و التضخم . فقد كان تمويل هذا العجز عن طريق إصدار و بيع سندات حكومية يعنى إرتفاع أسعار الفائدة على نحو يحول دون حصول القطاع الخاص على ما يحتاجه من موارد إستثمارية ، الأمر الذى يتمخض فى النهاية عن مزيد من القيود على النمو الإقتصادى. أما تمويل العجز عن طريق الإقتراض من القطاع المصرفى فيعنى التوسع فى عرض النقود و تزايد معدلات التضخم. من هنا كانت الخصخصة بمثابة السهم الأخير Ultima ratio فى جعبة الحكومة البريطانية لمواجهة هذه المشكلات ، و للمحافظة على ماء وجهها أمام الناخبين بعد أن قطعت على نفسها عهداً بعدم زيادة الضرائب ، و بعدم إرتفاع معدل التضخم.(١٨)

على هذا النحو أدركت الحكومة البريطانية " أن المنافع السياسية للخصخصة ربما تفوق منافعها الإقتصادية . فزيادة الإيرادات عن طريق بيع الأصول العامة كان أقل ضرراً على الساحة السياسية من زيادة الضرائب أو تخفيض الإنفاق العام The political benefits

of privatisation might exceed the economic benefits .Raising revenue from the sale of public assets was less politically damaging than rising taxes or cutting public spending. و كذلك كان بيع الأصول العامة أكثر الوسائل قبولاً لتخفيض متطلبات إقتراض القطاع العام. (١٩)

و من ناحية ثانية ، إستهدفت الخصخصة كبح جماح نقابات عمال القطاع العام . فقد كان ذلك هدفاً أساسياً فى السياسة البريطانية فى عهد السيدة "تاتشر" بعدما أدت إضرابات عمال المناجم إلى إسقاط حكومة سلفها "هيث" E.Heath ، فقد كان ينظر إلى قوة الإتحادات العمالية المتزايدة على أنها مرض عضال يهدد الإقتصاد البريطانى. من هنا كانت الخصخصة أكثر السبل فعالية لضرب هذه الإتحادات و تقليص قوتها التفاوضية و نفوذها السياسى المتزايد، ولجعل الحكومة بمنأى عن الأضرار السياسية التى تسببها مشكلات القطاع العام.

وفى هذا يشير تقرير عن الخطط المضادة لحزب المحافظين إلى أن" بذور الخصخصة قد نثرت كحرب على نقابات عمال القطاع العام بعد الخضوع أو الإذلال الذى عانت منه حكومة هيث". (٢٠)

The seeds of the privatization programme were sown by hostility to public sector unions after the humiliations sufferd by the Heath government .

فلقد كانت الصناعات المؤممة تجسد بالنسبة لمفكرى المحافظين الجدد شرور تدخل الدولة ، و تعبر عن النفوذ السياسى المتزايد لنقابات عمال القطاع العام فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية . و كانت الخصخصة واحدة من أخطر الهجمات على أكثر و أسرع الأجزاء نمواً فى حركة العمل المنظم. (٢١)

The mor significant attak on one of the fastest -growing parts of the organised labour movements .

لقد نجحت الخصخصة بالفعل فى ضرب قوة الإتحادات العمالية ، و فى تفتيت وحدتها وتماسكها عن طريق:-

- الإستغناء عن أعداد كبيرة من القوة العاملة .
- تخفيض أعداد العاملين المباشرين أو الدائمين ، و تزايد الإعتماد على العمالة المؤقتة أو من خارج المشروعات .
- خلق نوع من التناقضات و تعارض المصالح بين القائمين على إدارة المشروعات و العاملين فيها .
- تنويع ظروف و شروط العمل ، و زيادة الأعباء و الضغوط الواقعة على العمال . فبدلاً من قوة العمل المنظم و المتجانس ، أصبحت نقابات العمال تواجه ـ بشكل متزايد ـ عمليات تجزئة القوة العاملة ، و عقود عمل فردية ، وعمالة حرة ، و عمالة لبعض الوقت أو مؤقتة ،و عمالة مباشرة تتحدد أجورها و ظروف عملها حسب أداء كل وحدة من وحدات العمل .(٢٢)

Instead of organising and homogeneous direct labour force , unions are facing an increasingly fragmented work-force , contract labour, self-employed workers, part-time employees, temporary employees , and direct employees whose pay and condition are linked to the performance of their particular work unit .

و على حد قول أحد مسئولى الإتحادات العمالية " إنه مأزقنا فى القطاع العام . فكل سلطة محلية و كل مجلس من مجالس الأحياء ،يعمل كل يوم على تجزئة القوة العاملة إلى مجموعات أصغر فأصغر " . (٢٣)

كذلك غيرت الخصخصة من طبيعة العلاقات الصناعية فى المشروعات المخصخصة. فبعد أن كان هناك نوع من الإنسجام والإتفاق بين مصالح كل من طبقتى المديرين والعمال فى المشروعات العامة ، خلقت الخصخصة تناقضاً بين مصالح هاتين الطبقتين. فالعمال، تساندهم النقابات العمالية ،يستهدفون حماية وظائفهم وأجورهم من التآكل، فى حين أصبح القائمون على إدارة المشروعات المخصخصة يهتمون فقط بالحصول على أكبر قدر ممكن من الأرباح لوضعها فى أيدى حملة الأسهم ، حتى لو تم ذلك على حساب أجور العاملين والأعباء التى يتحملها المستهلكون.

وهناك العديد من الأمثلة على تلك الآليات التى تمكنت الخصخصة عن طريقها من تفتيت حركة العمل المنظم فى بريطانيا ، نذكر منها ما يلى :[٢٤]

- فى الفترة من ٧٩ـ١٩٨٩ ، إنخفض عدد العاملين فى القطاع العام بـأكثر من ١,٢ مليون عامل ، كما قدر عدد الوظائف التى تم تدميرها فى الثمانينات كنتيجة مباشرة للخصخصة بأكثر من سبعين ألف وظيفة .
- فى أحد المشروعات ـ المسمى بالمرفق الوطنى National utility ـ إنخفضت قوة العمل المباشر و المنظم من٤٣ ألف عامل عام ١٩٨٢ إلى ٢٨ ألف عامل عام ١٩٩٠ ، فى حين إرتفع عدد العاملين بعقود فردية من ١٢ ألف عامل إلى أكثر من ١٣ ألف عامل خلال نفس الفترة . أى أنه خلال ثمانى سنوات فقط إرتفعت نسبة العاملين بعقود فردية من٢٢٪ إلى٣٢٪ من إجمالى قوة العمل بالمشروع.
- فى شركة " ألبين ووتر " Albion Water ، إرتفع نصيب أجور العاملين بعقود فردية فى إجمالى فاتورة الأجور بالشركة من٢١,٥٪ عام ١٩٨٢ إلى٣٤,٥٪ عام ١٩٨٩.

و من ناحية ثالثة إستخدمت الخصخصة لكسب المزيد من التأييد السياسى قصير الأجل لحزب المحافظين .فقد أظهرت إستطلاعات للرأى أجريت قبيل إنتخابات عام ١٩٨٧ ، أن ٥٧٪ من الناخبين الذين أصبحوا من حملة الأسهم الجدد فى المشروعات المخصخصة ، أو الذين إستفادوا من برنامج الخصخصة بصفة عامة ، يخططون للتصويت لصالح حزب المحافظين فى إنتخابات يونيو ١٩٨٧ . و قد تمخضت نتيجة هذه الإنتخابات بالفعل عن قيام ٦٠٪ من حملة الأسهم الجدد بالتصويت لصالح المحافظين.[٢٥] وتؤكد إحدى الدراسات هذه النتيجة ، حيث خلصت إلى أن حزب المحافظين إستطاع أن يكسب تأييد شريحة إضافية من الناخبين تقدر بنحو ١٠٪ بسبب سياسة الخصخصة .[٢٦]

و هكذا كانت الدوافع السياسية من بين أهم العوامل الحاكمة للنموذج البريطانى فى الخصخصة ، إن لم تكن أهمها على الإطلاق.[٢٧]

٢.١.٣.١ الدوافع السياسية فى النموذج المصرى للخصخصة:

غالباً ما تكون سياسة الخصخصة ، كأحد خيارات السياسة فى البلدان المتخلفة ، مفروضة على حكومات هذه البلدان . وتمثل هذه الضغوط الخارجية، وردود الأفعال الداخلية لها، أحد عناصر الإستقرار السياسى للأنظمة الحاكمة ، وهو ما يؤكد البعد السياسى لعملية الخصخصة. فما هى طبيعة الضغوط الخارجية التى تعرضت لها مصر لتبنى سياسة الخصخصة؟.

فى السنة المالية ٨٥ ـ١٩٨٦ سعت مصر إلى جدولة ديونها الخارجية و مدفوعات الفائدة المستحقة عليها للولايات المتحدة ؛ كما سعت إلى طلب قرض من صندوق النقد الدولى، إلا أن طلبها قوبل بالرفض من جانب الولايات المتحدة و الصندوق . فقد أصر كل منهما على أن طلب مصر على هذه التسهيلات يجب أن يكون مشروطاً بإدخال إصلاحات إقتصادية تتضمن توحيد سعر الصرف ، تخفيض الإنفاق الإستثمارى الحكومى ، تبنى نظام تسعير واقعى ، و إصلاح نظام الدعم الذى تقدمه الدولة. (٢٨)

و كان رد الفعل الأولى للحكومة المصرية هو رفض هذه الضغوط . ومع ذلك بدأت الحكومة المصرية فى تنفيذ بعض هذه التوصيات فى مايو ١٩٨٧ . ففى أول مايو، تم رفع أسعار الطاقة المحلية بنسب تتراوح ما بين ٦٠ ـ ٨٥ ٪، وهو ما يعنى تخفيض الدعم . كما سمحت الحكومة بإرتفاع الأسعار ، و بدأت فى وضع سياسة لتوحيد سعر الصرف . و لم يكد ينتصف شهر مايو ١٩٨٧ ، حتى وافق الصندوق على أن يقدم إلى مصر قرضاً قيمته ٣٢٥ مليون دولار ، كما سهل لها إعادة جدولة ديونها الخارجية على عشر سنوات فيما بعد . (٢٩)
ومن ناحية ثانية ، قام البنك الدولى بصياغة وتنفيذ برامج إصلاحية جديدة مع الحكومة المصرية تتعلق بالسياسات الإقتصادية الكلية ، والمشروعات العامة ، والقطاع المالى، والبيئة التنافسية فى قطاع الصناعة ، والخصخصة ، وإفساح مجال أوسع للقطاع الخاص .(٣٠)

ومن ناحية ثالثة ، وهى الأهم ، تضمنت ميزانية وكالة التنمية الدولية عن السنة المالية ١٩٨٩ مخططاً تمهيدياً لمشروع الخصخصة المزمع تطبيقه فى مصر . وكان من بين الأهداف

الأساسية التى عنيت بها الوكالة و ضمنتها فى مشروع الخصخصة، التركيز على تحرير الإقتصاد المصرى من خلال إدخال مفاهيم السوق وآلياته، والتأكيد بصفة أساسية على الملكية الخاصة و المنافسة . ذلك أن إستراتيجية الوكالة ترتكز على مصادر فكرية مستمدة من نماذج " الإختيار العام " Public choice التى تربط بين أداء المشروعات و الحوافز الناتجة عن ضغوط السوق . [٣١]

و كان مشروع الخصخصة الذى تضمنته ميزانية وكالة التنمية الدولية عن عام١٩٨٩ يقوم على ثلاث ركائز أساسية :-

١- قيام الوكالة بتقديم المساعدات الفنية لمصر . و تشمل هذه المساعدات : معلومات عن كيفية التصرف فى أصول القطاع العام ، تقييم الأصول العامة ، بيع المشروعات العامة ، و تسهيل الحوار بين الحكومة و القطاع الخاص .

٢- قيام الوكالة بتقديم مساعدات للوزارات و الهيئات المصرية ، تمكنها من إعداد المشروعات العامة المطروحة للخصخصة .

٣- قيام الوكالة بمساعدة الحكومة المصرية فى جهودها الرامية إلى إلغاء أو تخفيف الرقابة على الأسواق .

و قد إستهدف مشروع الخصخصة الذى صممته وكالة التنمية الدولية تحقيق الأهداف التالية فى الأجل القصير [٣٢] :-

١- تقديم الدعم و المساندة للسياسة الإقتصادية الكلية الرامية إلى تحويل الإقتصاد المصرى إلى نظام السوق .

٢- مساعدة الحكومة المصرية على التخلى عن إحتكارها لإستيراد الذرة ، و إلغاء القيود المفروضة على إنتاج و تسويق الأرز.

٣- دعم تحويل إنتاج السيارات من القطاع العام إلى القطاع الخاص (و هو إتجاه بدأ بالتعامل مع شركة جنرال موتورز الأمريكية) .

٤- دعم و تطوير برنامج للقطاع الخاص يتعلق بمعالجة الفضلات الصلبة لمدينة القاهرة ، يتم تمويله بالكامل عن طريق الرسوم .

٥- تخفيض الخدمات الصحية الحكومية عن طريق التوسع فى الخدمات الصحية الخاصة .

أما فى الأجل الطويل ، فقد كان الهدف من مشروع الخصخصة هو تشجيع و تعزيز تبنى الحكومة المصرية لسياسات من شأنها تهيئة المناخ لإدخال برنامج واسع للخصخصة ، و خلق ما يمكن تسميته " ترست خصخصة الأصول " Asset Privatization Trust ليعمل كوحدة إنتقالية Transition unit فى عمليات الخصخصة و البيع . (٣٣)

و كانت مصر قد بدأت فى إتخاذ خطوات تمهيدية لعملية الخصخصة فى النصف الثانى من الثمانينات ، فى إطار إرتباطها ببرامج إصلاحية مع البنك الدولى . و من هذه الخطوات : (٣٤)

- الشروع فى عملية بيع المشروعات المملوكة للمحافظات.
- الإستعانة بالمشروعات الخاصة فى إدارة بعض المشروعات العامة.
- تأجير خطوط إنتاج بعض المشروعات العامة غير المستغلة بالكامل للمشروعات الخاصة.
- تحرير الأسعار.
- إفساح مجال أوسع أمام القطاع الخاص و السماح لمشروعاته بمنافسة المشروعات العامة فى بعض الصناعات.

و يوضح الجدول التالى رقم (١) مخصصات ميزانية وكالة التنمية الدولية و الإطار الزمنى بشأن تنفيذ إستراتيجيتها للخصخصة فى مصر خلال الفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٦ .(٣٥)

جدول رقم (١)

الموارد المطلوبة في ميزانية وكالة التنمية الدولية في السنوات المالية ١٩٨٩ ، ١٩٩٠ ، ١٩٩١ لتنفيذ إستراتيجيتها للخصخصة في مصر في الفترة ١٩٨٩ ـ١٩٩٦

	البيان	المبلغ
*	بيان الميزانية عن السنة المالية ١٩٨٩	
-	احتياجات تمويلية (للسنوات المالية ٨٨-١٩٩٣)	المبلغ
		١٠٥ مليون دولار
١	مساعدات فنية	٥ مليون دولار
٢	ترست خصخصة الأصول	١٠٠ مليون دولار
*	بيان الميزانية عن السنة المالية ١٩٩٠	
-	إحتياجات تمويلية (السنوات المالية ٨٩ ـ ١٩٩٣)	المبلغ
		٢٣٥ مليون دولار
١	مساهمة في مشروعات التنمية	١٠٠ مليون دولار
٢	إئتمانات لتمويل مكافآت العمالة المستغنى عنها	١٠٠ مليون دولار
٣	مساعدات فنية و تدريب	٥ مليون دولار
٤	إئتمانات لتمويل خصخصة وظائف البنك الرئيسي للتنمية و الإئتمان الزراعي المتعلقة بإمداد المزارعين بالمدخلات الزراعية و تسويق منتجاتهم	٣٠ مليون دولار
*	بيان الميزانية عن السنة المالية ١٩٩١	
-	إحتياجات تمويلية (السنوات المالية ٩٠ ـ ١٩٩٦)	المبلغ
		٢٦٠,٣ مليون دولار
١	مساهمة في مشروعات التنمية التي بدأت في السنة المالية (١٩٨٩)	٤,٥ مليون دولار
٢	– إئتمانات لتمويل مكافآت العمالة المستغنى عنها في السنة المالية ١٩٨٩.	٤٢ مليون جنيه مصري
	– إئتمانات لتمويل مكافآت العمالة المستغنى عنها في السنة المالية ١٩٩٠.	٣٨ مليون جنيه مصري
٣	إئتمانات و منتجات زراعية :	
	ـ منفذة في السنة المالية ١٩٨٨	١٢٠ مليون دولار
	ـ منفذة في السنة المالية ١٩٨٩	٣ مليون دولار
	ـ منفذة في السنة المالية ١٩٩٠	٣٢ مليون دولار
	ـ منفذة في السنة المالية ١٩٩١	٦٠ مليون دولار
	ـ منفذة في السنة المالية ١٩٩٢	٦٨ مليون دولار
٤	تحرير المشروعات :	
	ـ مخططة للسنة المالية ١٩٩٠	٤٠ مليون دولار
	ـ مخططة للسنة المالية ١٩٩٠	٤٠ مليون دولار
	ـ مخططة للسنة المالية ١٩٩٠	٢٠ مليون دولار

* تشمل الانفاق المخطط فقط للسنوات المالية ٩٠ ـ ١٩٩٦.

المصدر : Agency for International Development, Annual Budget Submission , Fiscal year 1989 , 1990 , 1991 .

من العرض السابق ، نخلص إلى أن مصر قد تعرضت لضغوط خارجية من أجل تبنى برنامجها فى الخصخصة ، و هو مايؤكد على أهمية الإعتبارات والدوافع السياسية كعوامل حاكمة لسياسات الخصخصة.

٢.٣.١ الدوافع المالية

من أهم الدوافع التى تحدو بالحكومات إلى تبنى سياسات الخصخصة ، الإعتقاد فى تأثيرها الايجابى على المالية العامة ، فقد كان ضعف الأداء المالى للمشروعات العامة ، و العبء المالى الكبير الذى تلقى به على كاهل الموازنات الحكومية فى كثير من البلدان ، دافعاً أساسياً وراء تبنى هذه السياسات . ففى عصر أزمة المالية العامة الذى تشهده حالياً جميع النظم المعاصرة و الغالبية العظمى من البلدان المتقدمة و المتخلفة على السواء ، لابد من إعادة النظر فى كل ما يتعلق بإيرادات الدولة و نفقاتها . و تتجلى أهم مظاهر هذه الأزمة فى عجز الميزانية العامة للدولة نتيجة زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها . فقد شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية توسعاً غير مسبوق فى دور الدولة الإقتصادى و الإجتماعى ، و هو ما إنعكس على حجم الإنفاق العام الذى شهد بدوره زيادة هائلة . و نظراً لأن قدرة الدولة على تدبير الموارد العامة اللازمة لتغطية هذه النفقات المتزايدة محفوفة بمخاطر عدم الإستقرار السياسى ، و بصفة خاصة بعدما وصلت الطاقة الإفتراضية لمقدرة الأفراد الضريبية حدودها القصوى ، فلن يكون أمامها إلا محاولة الحد من تزايد النفقات العامة .

فعلاج أزمة المالية العامة لا يمكن أن يكون فى جانب الموارد الأساسية (الضرائب) ، فمعدلاتها مرتفعة و تتجاوز المقدرة التكليفية للأفراد و المشروعات ، كما أن زيادتها قد تؤثر تأثيراً سلبياً على هيكل الإنتاج و التوزيع ، و قد تعصف - و هذا هو الأهم - بالمستقبل السياسى لكثير من الحكومات . و لهذا لا يبقى أمام الحكومات إلا جانب النفقات ، فتلجأ إلى ترشيدها فى مرحلة أولى ، و تخفيضها فى مرحلة ثانية ، و إعادة توزيعها بينها و بين القطاع الخاص فى مرحلة ثالثة [٣٦]. على هذا النحو ، يمكن النظر إلى سياسة الخصخصة على أنها " حل سياسى " تستخدمه الحكومات الساعية إلى تجاوز أزمتها المالية ، بسبب تعزر اللجوء إلى الحلول الإقتصادية و المالية ، أو بسبب مخاطرها الإحتمالية على الأوضاع السياسية .

و يمكن أن تؤدي الخصخصة إلى تحسين الوضع المالى للدولة من خلال :-

- الحصول على إيرادات مالية ناتجة عن بيع أصول المشروعات العامة .
- إعفاء الدولة من تحمل كثير من الأعباء المالية التى كانت تتكبدها فى سبيل تشغيل و دعم المشروعات العامة.
- إمكانية عودة رؤوس الأموال الوطنية المستثمرة فى الخارج لشراء أصول المشروعات العامة المطروحة للبيع .
- إمكانية دعم سوق الأوراق المالية و تنشيطها .
- إستخدام حصيلة بيع المشروعات العامة فى تسديد جانب من الديون العامة ، أو فى توفير موارد سائلة للدولة تجنبها اللجوء إلى مزيد من الإقتراض أو الإصدار النقدى .

ومع ذلك قد لا تسفر الخصخصة إلاعن تحسن مؤقت أو قصير الأجل فى الوضع المالى للدولة . فبيع المشروعات العامة قد يؤدى فقط إلى تحسين وضع السيولة لدى الحكومة ، دون تغيير فى وضع ثروتها . ويحدث ذلك عندما تقوم الحكومة بإستبدال أصول سائلة بأصول مادية، أى أنها تزيد الوارد من دخلها الجارى على حساب دخلها فى المستقبل. معنى ذلك أن الوضع المالى للحكومةقد لا يتغير إلا فيما يتعلق بتركيب الأصول من حيث توزيعها بين أصول عينية أو مادية تتمثل فى ملكيتها للمشروعات العامة، وأصول سائلة تتمثل فى حصيلة بيع هذه المشروعات .

ولهذا فإن تحليل الآثار المالية للخصخصة يتطلب إجراء تقدير للتغير المرجح حدوثه فى الوضع المالى للمشروعات المطروحة للبيع، وأهميتها النسبية فى الإقتصاد المعنى، وتفاعلاتها المالية مع ميزانية الحكومة ، و الإتجاه المرجح للتغيرات فى السياسات الحكومية الأخرى المرتبطة بالمشروعات المخصخصة ، بعبارة أخرى ، يتطلب تحليل الآثار المالية للخصخصة أن نأخذ في إعتبارنا حزمة من العلاقات و العوامل أهمها (٣٧) :-

- العوامل التىتحدد ثمن بيع المشروعات العامة ، و هل يزيد هذا الثمن أم يقل عن القيمة الحاضرة لتدفقات الأرباح التى كان يمكن أن تحصل عليها الحكومة من هذه المشروعات لو لم يتم بيعها.

- العلاقة المالية بين المشروعات العامة و الميزانية الحكومية ، إذ يتطلب الأمر تحليل تدفق المدفوعات من المشروعات إلى الحكومة فى صورة ضرائب و أرباح ، و تحليل التيار العكسى لتدفق موارد الحكومة إلى المشروعات فى صورة دعم أو تحويلات رأسمالية أو إقراض.
- التغيرات المصاحبة فى سياسة الحكومة تجاه المشروعات المخصخصة ، مثل تعريضها للمنافسة المحلية أو الدولية .
- أثر الخصخصة على كفاءة أداء المشروعات و ربحيتها.
- كيفية إستخدام عوائد البيع. هل تستخدم لخفض صافى إحتياجات الحكومة للقروض، أم لخفض معدلات الضرائب ...ألخ.
- أثر الخصخصة على سوق رأس المال المحلية .
- الروابط المالية غير المباشرة التى لا تظهر صراحة فى الميزانية الحكومية مثل مدفوعات المتأخرات وضمانات الحكومة لديون المشروعات العامة.
- الآثار الخارجية الإيجابية والسلبية للخصخصة على المشروعات الأخرى التى لم يتم خصخصتها.

وتشير نتائج التجربة البريطانية فى الخصخصة إلى أن منافعها وتكاليفها المالية فى الأجل الطويل لم تتحدد بعد . أما فى الأجل القصير و المتوسط ، فهناك بعض الإستنتاجات والدلائل التى يمكن إيجازها فيما يلى (٣٨):

١- أظهرت التجربة أن القيمة السوقية الحالية للمشروعات بعد خصخصتها تزيد كثيراً عن القيمة التى تلقتها الحكومة مقابل بيع أصولها . و فى حين تصر الحكومة على أن هذه القيمة الحالية المرتفعة ترجع إلى الأداء التجارى الكفء لهذه المشروعات بعد تحويلها من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة ، يرى بعض المحللين أن الفارق الكبير بين القيمتين (قبل و بعد الخصخصة) يرجع إلى قيام الحكومة ببيع أصول هذه المشروعات بأثمان رخيصة لضمان نجاح برنامج الخصخصة ، و هو ما يعنى خسارة جسيمة بالنسبة للمجتمع. هذا بالإضافة إلى أن معظم هذه المشروعات العامة قد شهدت عمليات واسعة لإعادة الهيكلة فى إطار التحضير و الإعداد لعملية

الخصخصة ، و قد تم حقنها آنذاك بمبالغ كبيرة من الأموال العامة . فعلى سبيل المثال ، تم شطب ديون مرفق المياه البالغة ٥ بليون جنيه إسترليني ، بالإضافة إلى تلقيه مساعدات و إعانات تقدر بنحو ١,٦ بليون جنيه .

٢- قدرت القيمة الإسمية لأسهم المشروعات التي تم خصخصتها ، عند طرحها للبيع ، بأقل من قيمتها الحقيقية من أجل جذب المكتتبين . فما إن بدأ تداولها و التعامل عليها ، حتى إرتفعت قيمتها السوقية إرتفاعاً كبيراً ، و هو ما يعني إصابة المجتمع بخسائر ضخمة قدرت ببلايين الجنيهات .

٣- تكبدت الحكومة نفقات ضخمة في صورة رسوم أو مدفوعات للبنوك و مكاتب المحاسبة و السماسرة ووكالات الإعلان و غيرها من الجهات التي قامت بالإعداد لعملية الخصخصة . و لقد قدر المكتب القومي للمحاسبات هذه النفقات في عام ١٩٩١ بنحو٢٣٧٥ مليون جنيه إسترليني . و قدرت هذه النفقات بالنسبة لبعض الشركات على النحو التالي : شركة الإتصالات البريطانية ٣٨٥ مليون جنيه عام ١٩٨٤، شركة الغاز ٤٠٩ مليون جنيه عام ١٩٨٦ ، الخطوط الجوية ١٢٠ مليون جنيه عام ١٩٨٧، رولزرويس ١١٨ مليون جنيه عام ١٩٨٧ ، الموانى الجوية ١٣٧ مليون جنيه عام ١٩٨٧.

٤- أن النجاح الذي حققته المشروعات المخصخصة في صورة إرتفاع معدلات أرباحها و قيمتها السوقية ، ربما لم يتحقق عن طريق جهودها في خفض النفقات أو تحسين جودة المنتج ، أو زيادة حجم مبيعاتها . و لكن الأرجح هو أنه قد تحقق عن طريق إستخدام هذه المشروعات لآليات أشد قسوة ، و لكنها أكثر فعالية ، مثل رفع أثمان منتجاتها ، بيع بعض أصولها ، تخفيض حجم القوة العاملة ، و الحد من الخدمات غير المربحة . فلقد خلصت إحدى الدراسات إلى أن "النتيجة العامة أو المشتركة لبرنامج الخصخصة هي إرتفاع الأثمان بالنسبة للمستهلكين " (٣٩) . و لو أن المشروعات العامة كانت قد تخلت قبل خصخصتها عن أهدافها و مسئولياتها الإجتماعية ، لحققت معدلات أرباح أعلى من تلك التي تحققها المشروعات المخصخصة .

٥- إن تحليل المنافع و التكاليف المالية لبرنامج الخصخصة في الأجل الطويل لا يزال مفتوحاً أمام كثير من التساؤلات ، و أن أي إدعاء بنجاح الخصخصة في إحياء المشروعات العامة يجب أن يوازن بالنتائج غير المرغوب فيها و التي من أبرزها :

* النفقات المرتفعة الناتجة عن المدفوعات المقدمة للعمالة التي تم توفيرها ، و إعانات البطالة المقدمة للعمال الذين فقدوا وظائفهم بسبب الخصخصة .
* فقدان الإيرادات التي كانت تدرها المشروعات العامة الناجحة .
* فقدان القدرة على مواجهة الأولويات الإقتصادية و الإجتماعية .
* إرتفاع الأثمان و ما ينشأ عنه من تزايد حدة الضغوط التضخمية ، حيث تلجأ المشروعات المخصخصة إلى زيادة أرباحها عن طريق رفع الأثمان .
* التأثير السيء على أداء كثير من أنشطة الإقتصاد القومي بسبب إضطرارها إلى دفع أثمان أعلى للحصول على مستلزمات الإنتاج .

و قد دفع ذلك أحد الكتاب إلى إستنتاج مؤداه " أنه وفقاً لأي مقياس ، تعد هذه السياسة (الخصخصة) مكلفة بالنسبة لدافع الضرائب". By every yardsick, this policy has been costly to the tax-payer. (٤٠)

٣.٣.١ الدوافع الإقتصادية :

من بين أهم الدوافع الإقتصادية التي سيقت لتبرير سياسات الخصخصة ، تحسين كفاءة أداء المشروعات بعد تحويلها إلى الملكية الخاصة و توسيع قاعدة الملكية ، هذا بالإضافة إلى بعض الآثار غير المقصودة لذاتها ، و التي تتحقق تلقائياً نتيجة الخصخصة مثل ديموقراطية المستهلكين ، و الآثار التوزيعية للخصخصة . و نعرض فيما يلي لأهم هذه الدوافع و الآثار .

١.٣.٣.١ تحسين كفاءة أداء المشروعات :

ترتكز سياسة الخصخصة على فرضية أساسية مؤداها ان القطاع الخاص أكفأ من القطاع العام أو الدولة في إدارة المشروعات ، مما يسهم في توفير الموارد و تحسين أداء هذه المشروعات ، و يزيد بالتالي من معدلات النمو الإقتصادي . فصاحب الملكية الخاصة يستخدم

بقدر أكبر من الكفاءة الموارد التى كانت تبدد من قبل، أو التى كانت تستخدم بطريقة أقل كفاءة فى إطار الملكية العامة. على هذا النحو تبدو الخصخصة سبيلاً لعلاج ضعف الكفاءة الإقتصادية المرتبطة بالملكية العامة للمشروعات.

وتثير قضية الكفاءة الإقتصادية، كدافع أساسى للخصخصة، كثيراً من النقاش والجدل على الصعيدين النظرى والعملى. ونظراً لأن جوهر هذا البحث يدور حول تلك القضية الأساسية، فإننا نؤجل الخوض فيها للقسمين الثاني والثالث من البحث، حيث تعالج القضية معالجة مستفيضة وشاملة. ومع ذلك، فإننا نبادر بالقول بان التجربة العملية قد أظهرت أن "الكفاءة الإقتصادية، إذا ما تحققت، لا تعدو أن تكون أثراً جانبياً عرضياً أو غير مقصود فى معظم الحالات" (٤١).

"Economic efficiency is at most an accidental, if positive, side-effect of privatization".

فلطالما تم إهدار هدف الكفاءة الإقتصادية أو التضحية به أو إخضاعه للأهداف الأخرى، على الرغم من كونه أكثر هذه الأهداف أهمية وأصعبها تحققاً (٤٢).

“Economic efficiency, which is the most important of these and the most difficult to attain, has systematically been subordinated to other goals“.

٢.٣.٣.١ توسيع قاعدة الملكية :

تستهدف سياسة الخصخصة توسيع قاعدة الملكية أو تحقيق ما يطلق عليه "ديموقراطية المساهمين " Shareholders democracy، بمعنى إتاحة نوع من تكافؤ الفرص أمام صغار المدخرين لتعظيم العائد على مدخراتهم، سواء بصورة مباشرة عن طريق شراء أسهم المشروعات العامة المطروحة للبيع، أو بصورة غير مباشرة من خلال المساهمة فى صناديق الإستثمار الجماعية التى تتعامل فى هذه الأسهم. ويمكن أن تسهم الخصخصة فى توسيع قاعدة الملكية كذلك عن طريق السماح لمديرى المشروعات العامة المطروحة للبيع وللعاملين فيها بشراء جانب من أسهم هذه المشروعات. ففى معظم هذه المشروعات يمنح المديرون والعاملون

تسهيلات لشراء هذه الأسهم ، الأمر الذى يعنى تحويلهم من مجرد عمال أجراء إلى عمال مالكين أو ملاك عاملين . كذلك ، يمكن أن توزع الأسهم مجاناً دون مقابل فى حدود معينة ، سواء بطريقة مباشرة أو فى شكل إيصالات أو كوبونات Vouchers قابلة لأن تتحول إلى أسهم Redeemable for shares فى مشروعات الدولة السابقة .

و قد يكون الهدف من وراء مثل هذه الأساليب ـ السماح للعاملين بإمتلاك الأسهم أو التوزيع المجانى لها ـ هو الرغبة فى الخصخصة المحلية السريعة فى الإقتصادات التى تتسم بضآلة المدخرات الفردية ، أو الرغبة فى تعويض العاملين و المستهلكين عن فقدان بعض المكاسب التى كانوا يحصلون عليها فى ظل الملكية العامة . و قد يرجع السبب فى إستخدام هذه الأساليب إلى إحتمالات العودة إلى التأميم مرة أخرى فى الأجل الطويل ، أو جعل الأمر أكثر صعوبة على الحكومات اللاحقة إذا ما فكرت فى النكوص عن عملية الخصخصة و العودة إلى التأميم .[٤٣]

وتشير نتائج تجربة الخصخصة البريطانية إلى أنها قد أسهمت فى إرتفاع نسبة البالغين الذين يمتلكون أسهماً من ٧٪ عام ١٩٧٩ إلى ١٩٪ عام ١٩٨٨ . لقد أصبح هناك واحد من بين كل خمسة أشخاص بالغين يمتلك أسهما فى المشروعات التى يعملون فيها . و قد جذبت شركة الاتصالات البريطانية بمفردها أكثر من مليونين من المساهمين الأفراد ـ بخلاف حملة الأسهم من العاملين فيها ، و الذين بلغت نسبتهم ٩٨٪ ـ كان نصفهم من المساهمين الجدد .[٤٤]

وقد قام المحرر المالى لصحيفة " الأوبزيرفر " The Observer بالتعليق على هذه الظاهرة بقوله " لقد إستطاعت الحكومة عن طريق بيع مشروع واحد و هو شركة الإتصالات البريطانية أن تستولى على أذهان و مدخرات عدد ضخم من المساهمين يزيد على عدد المساهمين فى أكبر ألفى شركة مسجلة فى سوق الأوراق المالية فى لندن " .[٤٥]

و مع ذلك لوحظ أن أكثر من نصف المساهمين الجدد قد بادروا فى التخلص من أسهمهم و بيعها لجنى أرباح سريعة ناجمة أساساً عن شراء هذه الأسهم من الحكومة بأسعار منخفضة .

فلقد توصلت إحدى الدراسات إلى أن النسبة المئوية لعدد المساهمين الجدد الذين إحتفظوا بأسهمهم كانت فى المتوسط لا تزيد عن ٤٠٪، على خلاف ما أعلنته الحكومة من أن هذه النسبة تقدر بنحو ٦٦٪ (٤٦). و من ناحية ثانية ، لوحظ أن نحو ٧٠٪ من جملة المساهمين لا يملكون سوى إستثمارات متواضعة لا تتجاوز قيمتها ٣٠٠٠ جنيه إسترلينى أو أقل بالنسبة للمساهم الواحد . فالغالبية العظمى من المساهمات متواضعة للغاية بحيث لا يمكن الإدعاء بأنها تقدم دعماً حقيقياً لذلك النظام المسمى بديموقراطية المساهمين ، و هو ما يتضح من الجدول التالى الذى يوضح طبيعة هذه المساهمات.

جدول رقم (٢)

عدد الشركات التى يستثمر فيها مساهمون أفراد

وقيمة مساهماتهم فى بريطانيا (١٩٨٧.٨٦)

المساهمة فى	المساهمين(٪)	قيمة المساهمات	المساهمين(٪)
شركة واحدة	٥٨	أقل من ٥٠٠ جنيه إسترلينى	٣٤
شركتين	٢٢	٥٠١ - ١٠٠٠ جنيه إسترلينى	١٩
ثلاث شركات	٩	١٠٠١ - ٣٠٠٠ جنيه إسترلينى	١٧
٤ - ٩ شركات	٨	٣٠٠٠ فأكثر	٣٠
١٠ شركات فأكثر	٣		

المصدر : Clarke , T . (1993) , op . cit - , p . 219

ومن ناحية ثالثة ، لوحظ كذلك أن نسبة مساهمات الأفراد آخذة فى التناقص لصالح مساهمات المؤسسات المالية ، فقد إنخفضت هذه النسبة من ٥٤٪ عام ١٩٦٣ إلى ٢٨٪ عام ١٩٨١ ثم إلى ٢٤٪ عام ١٩٨٦ (٤٧).

على هذا النحو يمكن القول إن الخصخصة فى بريطانيا ربما أسهمت فى توسيع قاعدة الملكية إلا أنهالم تسهم فى تعميقها (٤٨)، و أنها عملت على إعادة توزيع ثروات القطاع العام لصالح المؤسسات المالية بصفة خاصة (٤٩)، و قد أعلن " نيجل لوسون " N, Lawson مستشار وزارة الخزانة البريطانية ، و المهندس الرئيسى لسياسة الخصخصة ، فى عام ١٩٨٧ أن " الحكومة البريطانية ليس لديها أى خطط للتخلى عن سياستها السابقة فى تقديم أصول الدولة بتخفيضات هائلة للقطاع الخاص من أجل تحقيق حلمها فى توسيع ديموقراطية الملكية السهمية " (٥٠)، ولكن مع قيام غالبية حملة الأسهم الجدد ببيع أسهمهم ، بات واضحاً أن ما تم تحقيقه بالفعل هو : (٥١)

* إدخال عدد كبير من الأفراد إلى آليات الملكية السهمية التى لم يكن لديهم إلمام سابق بها . و على الرغم من ضآلة ما حصلوا عليه من حصص مالية فى إطار عملية تحطيم القطاع العام ، إلا أنها تكفل إعادة إنتخاب حكومة المحافظين فى المستقبل .
* إخفاء حقيقة أن الجانب الأكبر من أصول القطاع العام قد إنتقل إلى أيدى المؤسسات المالية الضخمة و الشركات دولية النشاط تحت وهم الرأسمالية الشعبية Under the camouflage of popular capitalism.

٣.٣.٣.١ ديموقراطية المستهلكين :

تمثل الإدعاء الثالث من جانب الحكومات - فى تبريرها لسياسة الخصخصة - فى إقامة نظام يتسم بديموقراطية المستهلكين ، يتمتع فيه المستهلك بحرية الإختيار ، بدلاً من إخضاعه لنظام يتسم بالنمطية المملة . فالخصخصة - من وجهة نظر الحكومات - تضفى تحسناً كبيراً على خيارات المستهلك بسبب ما تؤدى إليه من إطلاق حرية المشروعات فى الإستجابة لطلب السوق بدلاً من إخضاعها للقيود السياسيه. فهل تحقق بالفعل ما وعدت به الحكومات شعوبها ؟.

إن التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعنى إلغاء الدعم الذى كانت تحصل عليه المشروعات من قبل ، و من ثم يبدأ القلق يساور الناس بشأن قدرة المشروعات المخصخصة على توفير خدماتها للأفراد بنفس الجودة و الأثمان التى كانت تقدم بها من قبل بواسطة المشروعات العامة . وقد عبر عن هذه المخاوف إثنان من الباحثين بقولهما " إن مديرى المشروعات الخاصة ربما لا يشعرون بوخز الضمير بشأن تبنيهم لإستراتيجيات تعظيم الأرباح أو لممارسات مشتركة تجعل الخدمات الأساسية صعبة المنال أو غير متاحة بالنسبة لشرائح كبيرة من السكان . فعمليات البحث عن الربح لا تهتم بتقديم الخدمات الصحية للمعوزين ، أو بتقديم التعليم للفقراء ، أو بتعليم الأطفال غير القادرين " (٥٢).

إن أكثر ما يخشاه جمهور المستهلكين هو أن خصخصة المرافق الأساسية كالمياه و الغاز و الكهرباء و الإتصالات ، يمكن أن تهدد أكثر شرائح المجتمع حساسية . ذلك أن المديرين سوف يطلبون أرباحاً أعلى ، و يطلب المساهمون توزيعات أكبر ، و يأخذ كلاهما الأسبقية على

الخدمة المقدمة التى تشهد تدهوراً فى مستوى جودتها ، و إرتفاعاً فى أثمانها ، و تزايد أعداد المستهلكين الذين تنقطع عنهم هذه الخدمة . فحينما تتغلب الإعتبارات المالية على الإعتبارات الإجتماعية ، تزداد الضغوط على المستهلكين لحساب حملة الأسهم.

وفى هذا الصدد ، تشير نتائج التجربة البريطانية إلى أن شكاوى المستهلكين آخذة فى التزايد بسبب إرتفاع أثمان المنتجات فى كل المشروعات المخصخصة تقريباً ، على الرغم من تدهور مستوى جودتها عن ذى قبل . فعلى سبيل المثال ، إرتفعت أثمان الكهرباء بنسبة ١٣٪ عام ١٩٩٢ على نحو أدى إلى تزايد أرباح المشروعات المنتجة لها إلى ١,٤٣ بليون جنيه إسترلينى و هو ما يزيد عن أرباحها فى عام ١٩٩١ بنسبة ٤٣٪ . كذلك شهدت صناعات خدميةأخرى مثل المياه و الإتصالات إرتفاع أثمان منتجاتها بشكل ملحوظ ، صاحبه نمو كبير فى أرباح المشروعات المنتجة لها . و قد شهد مرفق المياه عام ٩١ - ١٩٩٢ تزايد نسبة المستهلكين الذين قطعت عنهم المياه بنسبة ١٧٧ ٪ (٥٣) . ففى أحد مشروعات المياه " ألبيون ووتر " Albion water ، تمخضت الخصخصة عن إرتفاع أرباحه السنوية من ١٢ مليون جنيه إسترلينى عام ١٩٨٥ إلى ٥٨ مليون جنيه عام ١٩٩١ ، إلا أن ذلك قد تحقق على حساب رفاهية المستهلكين فقد إرتفعت أثمان المياه بنسبة ١٥٢ ٪ خلال عامى ١٩٩٠ ، ١٩٩١ كما حدث تآكل فى مستوى الخدمة نفسها ، إذ إرتفعت نسبة عدم توصيل المياه بنسبة ١٧٧ ٪ فيما بين عامى ١٩٩١ ، ١٩٩٢ . و زادت شكاوى "المستهلكين بنسبه ١٣٠ ٪ خلال نفس الفترة (٥٤).

٤.٣.٣.١ الآثار التوزيعية :

تمثل الخصخصة فرصة هامة لإعادة توزيع الدخل و الثروة . و فى بحث الآثار التوزيعية للخصخصة ، ينبغى أن نتعرف على المجموعات الرئيسية التى يمكن أن تؤثر الخصخصة على مراكزها و أوضاعها . و بصرف النظر عن صانعى القرار السياسى ، فإن هذه المجموعات تتضمن : المستهلكين ، العاملين بالمشروعات المطروحة للبيع بما فى ذلك المديرين ، حملة الأسهم الجدد ، دافعى الضرائب ، موردى مستلزمات الإنتاج بخلاف العمل ، و موردى خدمات الخصخصة Privatisation services مثل المؤسسات المالية المسئولة

عن إنهاء ترتيبات بيع أصول المشروعات العامة ، و متلقى إيرادات حملات الإعلان و الترويج لعمليات البيع ، و المستشارين و المحامين .

إن كل فئة من الفئات السابقة لابد و أن تتأثر مراكزها الإقتصادية بسبب عملية الخصخصة . فالمستهلكين سوف يتأثرون بالتغيرات التى تطرأعلى أثمان منتجات المشروعات المخصخصة ومستوى جودتها . والعاملين بالمشروعات المطروحة للبيع سوف يتأثرون بسبب تغير ظروف العمل و شروطه ،و بسبب تحول الكثيرين منهم إلى ملاك لأسهم هذه المشروعات. وحملة الأسهم الجدد سوف يتأثرون بكيفية تسعير الأصول المطروحة للبيع . أما دافعى الضرائب فتتأثر أوضاعهم الإقتصادية وفقاً لكيفية تسعير الأصول المزمع خصخصتها ، و بكيفية إستخدام الحكومة لحصيلة بيع هذه الأصول . و تتأثر أوضاع الفئات الأخرى وفقاً لمدى مساهمتها فى المراحل المختلفة لعملية الخصخصة.

و لعل أهم هذه الآثار التوزيعية و أكثرها حدة تلك الناتجة عن تسعير الأصول المطروحة للبيع . ذلك أن تقدير قيمة هذه الأصول بأقل من قيمتها السوقية ، و هو ما تلجأ إليه كثير من الحكومات ، يعنى تحويل للثروة من دافعى الضرائب إلى الملاك الجدد لهذه الأصول . فالتسعير السخى أو الكريم Generous pricing يتميز بالجاذبية السياسية ــ أى من جانب الحكومات ـ لسببين : أنه يقلل من مخاطر تصريف الأصول المزمع بيعها ، و لأن المستفيدين عادة ما يكونوا أكثر وعياً و إدراكاً لمكاسبهم من إدراك الخاسرين لخسارتهم (٥٥) .

أما عن تأثر المستهلكين بالخصخصة ، فقد رأينا أن التجربة البريطانية قد أسفرت عن تناقص أو تدهور مستوى رفاهية المستهلكين بسبب إرتفاع أثمان منتجات المشروعات التى تم بيعها للقطاع الخاص ، و إنخفاض مستوى جودتها. و تشير نفس التجربة كذلك إلى أن إمكانية تحول العاملين بهذه المشروعات إلى ملاك ، و إن كانت تتميز بالجاذبية على المستوى النظرى ، إلا أنها كانت أقل أهمية بكثير من الناحية العملية . صحيح أن معظم العاملين قد تمكنوا بالفعل من شراء عدد من أسهم المشروعات التى يعملون بها ، إلا أن القيمة الإجمالية لهذه الأسهم كانت متدنية لدرجة تدعو للسخرية . ففى شركة الإتصالات البريطانية ، على سبيل المثال ، لم يتجاوز

نصيب العمال ١ ٪ من القيمة الإجمالية لأسهم الشركة عام ١٩٨٩ . و فى شركة الغاز لم يكن نصيب العامل يزيد عن ٨٥٠ سهماً قيمتها ٢٠٠٠ جنيه إسترلينى فى عام ١٩٩١ (٥٦) . و فى شركة الفضاء Aerospace لم يتجاوز نصيب العاملين ١,٣ ٪ من القيمة الإجمالية لأسهمها. وفى شركة الصلب لم يكن نصيب العامل فى أسهم الشركة يتجاوز بضع مئات من الجنيهات. وقد قام الوزير المسئول عن الخصخصة بالتعليق على هذا الوضع بقوله " صحيح أن معظم العاملين قد حصلوا على عدد متواضع جداً من الأسهم ، و لكن على أية حال فإن لديهم ما يمثل مصدرهم الأساسى للدخل ، إذ أن غالبيتهم يعتمدون على رواتبهم الأسبوعية ، أما دخل هذه الأسهم فليس إلا مصدراً إضافياً " (٥٧). و مع هذه المساهمة المتواضعة للعاملين فى المشروعات المخصخصة ، يحق لنا أن نتساءل : أى أمل يبقى لهم سوى الوهم ؟ الوهم الذى دفعهم إلى بيع ما حصلوا عليه من أسهم خلال فترة وجيزة جداً ، بعدما أدركوا أن ملكية هذه الأسهم الضئيلة لن تحقق لهم أى دعم حقيقى فى مشروعاتهم .

نخلص من العرض السابق إلى أن الخصخصة تعنى تخلى الحكومة عن ملكيتها لأصول المشروعات العامة و بيعها للقطاع الخاص . و قد ظهرت فكرة الخصخصة على أيدى الكلاسيك المعاصرين كحل للخروج من أزمة الركود التضخمى عن طريق إطلاق قوى السوق لتنظيم النشاط الإقتصادى . و قد تبنت كثير من الحكومات سياسة الخصخصة تحت تأثير العديد من الدوافع السياسية و المالية و الإقتصادية التى تدور حول ضرب النفوذ السياسى لنقابات العمال ، أو الاستجابة لضغوط خارجية تمارسها العديد من المؤسسات الدولية لحساب رأس المال الدولي وشركاته بهدف توسيع وتعميق واستمرار عملية التراكم الرأسمالي على الصعيد الدولي ، وتخفيف الأعباء المالية التي تثقل كاهل الخزانة العامة للدولة ، وتوسيع قاعدة الملكية ، وتحسين أداء المشروعات . فهل تؤدي الخصخصة بالفعل إلى تحسين كفاءة المشروعات المخصخصة ؟ . هذا مانحاول إلقاء الضوء عليه في القسمين التاليين من البحث .

-٣-

الكفاءة الإقتصادية : المفاهيم ... المصادر

١.٣ مفاهيم الكفاءة :

١.١.٣ كفاءة المشروع أو الكفاءة على المستوى الوحدى Microeconomid :

لا يمكن معالجة كفاءة المشروعات بصفة مطلقة، إذ أن لمفهوم الكفاءة أبعاداً متنوعة ومتعددة ، يمكن أن نذكر أهمها فيما يلى [٥٨]:

١. الكفاءة الفنية أو الإنتاجية Technical or productive efficiency :

وهى تستوجب إختيار فنون الإنتاج الكفيلة بإنتاج السلعة أو الخدمة عند أقل نفقة إنتاج ممكنة. ويوحى مفهوم الكفاءة الفنية أو الإنتاجية بأن المشكلة ذات طبيعة فنية وتتعلق بالمفاضلة بين فنون أو أساليب الإنتاج المختلفة من قبل القائمين على إدارة المشروع [٥٩]. وعلى ذلك تتحقق أقصى درجات الكفاءة الفنية أو الإنتاجية لمشروع عندما يقوم بإنتاج المنتجات التى يطلبها المستهلكون عند أقل نفقة إنتاج ممكنة. فالكفاءة الفنية أو الإنتاجية وفقاً لهذا المعنى لا تعدو أن تكون مقياساً كمياً و نوعياً للإنتاج المستمد من قدر معين من مستلزمات الإنتاج. وتزيد هذه الكفاءة إذا زاد الانتاج دون زيادة فى مستلزمات الانتاج، أو إذا تم إنتاج نفس الكمية من الإنتاج بقدر أقل من مستلزمات الانتاج، أو إذا تم تحسين نوعية الإنتاج دون أن يكون ذلك مصحوباً بأى تغير فى كمية الإنتاج أو فى مستلزمات الإنتاج.

٢. الكفاءة التخصيصية أو كفاءة تخصيص الموارد Allocative efficiency :

ويقصد بها إتفاق كيفية توزيع الموارد الإقتصادية على مختلف وجوه الإستخدام إتفاقاً كاملاً مع رغبات المستهلكين أو تفضيلاتهم على نحو يعظم من المنفعة الكلية التى يحصلون عليها من الإنتاج الإجتماعى [٦٠]. فالكفاءة التخصيصية تستوجب أن تعكس أثمان السلع النهائية نفقة توفيرها للمستهلكين وأن تتفق كمية إنتاجها وتشكيلتها ومستوى جودتها مع رغباتهم أو تفضيلاتهم.

٣. الكفاءة الإستاتيكية : Static efficiency :

يقصد بالكفاءة الإستاتيكية الإستخدام الأمثل للموارد الإقتصادية فى الأجل القصير. وعلى ذلك، فإن الكفاءة الإستاتيكية – فى مفهومها الواسع – تتضمن مفهومى الكفاءة الفنية والكفاءة التخصيصية معاً.

٤. الكفاءة الديناميكية : Dynamic efficiency :

وهى تتعلق بمدى فعالية الإستثمار فى خلق طاقات إنتاجية جديدة فى الأجل الطويل. ومن ثم تستوجب الكفاءة الديناميكية الإهتمام بأنشطة البحث والتطوير ودعم أنشطة الإبتكار والإبداع وتنشيطها، والإضطلاع بالتغيرات الهيكلية التى من شأنها المساهمة فى خلق موارد جديدة (٦١).

٥. الكفاءة السينية X - efficiency :

تتعلق الكفاءة السينية بظروف التنظيم الداخلى للمؤسسة أو المشروع وبالظروف التنافسية الخارجية. فهى لا تتعلق بمشكلة فنية قدر تعلقها بطبيعة التنظيم الإنسانى ذاته، سواء فى داخل المشروع أو خارجه وعلى ذلك، فإن الكفاءة السينية تستوجب الإهتمام بكيفية التنظيم الداخلى للمشروعات وتعريضها لمنافسة خارجية قوية لإجبار الإدارة على بذل أقصى الجهود لتخفيض النفقات من أجل المحافظة على وجودها وبقائها فى السوق. فالكفاءة السينية قد تعزى إلى أسباب تقع خارج نطاق سيطرة القائمين على إدارة المشروعات (٦٢).

٦. كفاءة الحجم Scale efficiency :

وهى كفاءة تتعلق بمدى فعالية حجم الطاقة الإنتاجية للمشروع. وتستوجب كفاءة الحجم وصول المشروع إلى الحجم الأمثل للطاقة الإنتاجية فى داخله وإلى الحجم الأمثل للإنتاج فى ظل هذه الطاقة. ويعرف هذا النوع من الكفاءة بإسم مزايا الإنتاج الكبير أو وفورات الحجم.

١.٢.٣ كفاءة النظام أو الكفاءة على المستوى الجمعي Macroeconomic :

وفقاً لمفهوم الكفاءة عند "باريتو" Pareto efficiency يبلغ النظام الإقتصادى بأسره أقصى درجات

الكفاءة عندما يصبح من غير الممكن إعادة ترتيب عناصره من مشروعات ، و مستهلكين ، و أسواق، وتدفقات، وقرارات الإنتاج و الإستهلاك ، أو أى شئ آخر ، لجعل البعض فى مركز أفضل دون جعل الآخرين فى مركز أسوأ.

ويتطلب هذا المفهوم عدداً من الفروض أهمها : توافر ظروف المنافسة الكاملة ، السلوك الإقتصادى الرشيد لكل من المنتجين (تعظيم الربح) و المستهلكين (تعظيم المنفعة) ، إستبعاد أى تأثير للعوامل الخارجية ، تكون الأثمان على أساس النفقات الحدية ، و تطابق النفقة الفردية أو الخاصة مع النفقة الإجتماعية . أما فى حالة المنافسة غير الكاملة ، أو أى شكل آخر من أشكال فشل أو قصور السوق ، فإن هذا الوضع الأمثل لباريتو لا يمكن أن يتحقق (٦٣).

٣.١.٢ نسبية و مرونة مفهوم الكفاءة الإقتصادية :

الكفاءة الإقتصادية ليست مفهوماً إستاتيكياً فنياً مطلقاً ، و لكنها مفهوم ديناميكى إجتماعى نسبى ، يختلف من بلد إلى آخر حسب إمكانياته و ظروفه الإقتصادية والإجتماعية . معنى ذلك أن مقومات الكفاءة الإقتصادية تختلف فى الإقتصادات الرأسمالية عنها فى الإقتصادات الإشتراكية ، كما أنها تختلف فى الأجزاء المتقدمة عنها فى الأجزاء المتخلفة من العالم الرأسمالى . كذلك تختلف الكفاءة الإقتصادية من فترة إلى أخرى فى داخل البلد الواحد بإختلاف مراحل التطور التى يمر بها ذلك البلد ، وما يترتب على ذلك من إختلاف أهدافه الإقتصادية والإجتماعية ، والسياسات الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف.

حقيقة أن النظرية العامة للكفاءة الإقتصادية واحدة من حيث أسسها و معاييرها النظرية . إلا أن تطبيقاتها هى التى تتغير بتغير الظروف و الإمكانيات و الأهداف . و من ثم يجب النظر إلى مفهوم الكفاءة الإقتصادية على أنه مفهوم نسبى مرن و ديناميكى فى نفس الوقت ، بمعنى أن مقومات الكفاءة الإقتصادية يجب أن ترتكز على ظروف و إمكانيات كل بلد على حده ، و تتشكل وفقاً لأهدافه ، كما يجب تعديلها كلما انتقل البلد من مرحلة إلى أخرى . فهى تختلف باختلاف

مراحل تطور البلد إقتصادياً وإجتماعياً، وتغاير الأهداف المرحلية التى يتغياها، هذا فضلاً عن إختلافها بإختلاف القطاعات والأنشطة الإقتصادية. كما يجب عدم الإقتصار فى تقييم كفاءة الأداء على هدف مباشر لمعيار جزئى محدد، بل يجب الإعتماد على معايير كلية تأخذ فى إعتبارها كل الآثار الممكنة أو المحتملة على الهيكل الإقتصادى بأسره. بعبارة أخرى، يتعين تقييم كفاءة الأداء وفقاً للإعتبارات الكفيلة بتحقيق التوازن الإقتصادى العام، وتلافى أسباب مختلف أنواع الإختلالات والإنحرافات الكمية والنوعية والقيمية والتوزيعية (٦٤).

٤.١.٣ مفهوم الكفاءة بين آليات السوق (المشروع الخاص) وآليات الإقتصاد العام (المشروع العام) :

رأينا أنه يمكن معالجة موضوع الكفاءة الإقتصادية على مستويين : مستوى جمعى أو كلى ينسحب على كافة قطاعات وأنشطة الإقتصاد القومى فى مجموعه، ومستوى وحدى أو جزئى ينصرف إلى كفاءة أداء مشروع محدد. والذى يعنينا فى هذا المقام هو الكفاءة على المستوى الوحدى أو الجزئى أى كفاءة أداء المشروع.

وجدير بالذكر أن آليات السوق التى تحكم أداء المشروع الخاص، تختلف عن آليات الإقتصاد العام الحاكمة لأداء المشروع العام فى أمور كثيرة. وينتج هذا الإختلاف فى الإطار الحاكم لأداء كل من المشروع الخاص والعام عن إختلاف طبيعة المشكلة الإقتصادية التى يواجهها كل منهما، وعن إختلاف أهدافهما. وبطبيعة الحال، لابد أن ينعكس هذا الإختلاف فى طبيعة المشكلة والأهداف والإطار الحاكم للأداء على طبيعة الحساب الإقتصادى المستخدم فى كل من المشروع العام والخاص، وعلى نوع وطبيعة المعايير المستخدمة فى الحكم على مدى كفاءة أداء كل منهما.

فالمشروع الخاص يختلف عن المشروع العام من عدة نواح أهمها (٦٥) :

١. إختلاف المشكلة التى يواجهها كل منهما :

فالمشكلة الإقتصادية التى يواجهها المشروع الخاص هى مشكلة الندرة والمنفعة، فى حين أن المشكلة الإقتصادية التى يواجهها المشروع العام هى مشكلة كفاءة النظام الإقتصادى ومدى عدالته.

٢. إختلاف الآليات الحاكمة للأداء :

فالمشروع الخاص تحكمه قواعد السوق وآلياته من حيث الطلب والعرض والمرونات والنفقات الخاصة والأثمان والأرباح. أما المشروع العام فتحكمه آليات تتجاوز قواعد السوق، وتدور حول المصلحة العامة والرفاهية الإقتصادية والإجتماعية. فالمشروع العام تحكمه النفقات والعوائد الإجتماعية، وإجتماعية المصالح أو المصلحة المشتركة، وإعتبارات التكافل الإجتماعى والعدالة الإجتماعية.

٣. إختلاف الأهداف :

ففى مواجهة المشروع الخاص الذى تقوده الدوافع الخاصة وتعظيم الأرباح، يوجد المشروع العام الذى تقوده دوافع تعظيم العائد الإجتماعى والرفاهية العامة. فالمشروع الخاص يتميز بوحدة الهدف المتمثل فى تحقيق الحد الأقصى من الأرباح. أما المشروع العام فيتميز بتعدد الأهداف وتنوعها. فهو مطالب بتجسيد السياسات الإجتماعية للدولة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتوفير الإحتياجات الأساسية للأفراد، وخلق فرص العمل، وتحقيق العدالة الإجتماعية، والسيطرة على الأسعار، والمحافظة على الإستقرار الإقتصادى، ومواجهة القصور فى معدلات النمو ...الخ. فالمشروعات العامة مطالبة بتحقيق حزمة من الأهداف الإقتصادية والإجتماعية التى لا يمكن فصلها أو عزلها عن الواقع الإجتماعى.

٤. إختلاف قواعد الحساب الإقتصادى :

فالمشروع الخاص يخضع لقواعد الحساب الإقتصادى الخاص المستمد من التحليل الحدى الذى يدور حول الحصول على النتائج الإقتصادية القصوى الخاصة، التى تحقق لصاحبها الحد الأدنى من النفقة والحد الأقصى من الأرباح. أما المشروع العام فيخضع لقواعد الحساب الإقتصادى العام الذى تحكمه فكرة الحد الأقصى الإجتماعى التى تكفل حصول المجتمع بأسره على أقصى فائض إقتصادى وإجتماعى ممكن. فالحساب الإقتصادى الخاص يستلهم المصلحة

الخاصة ، و تحدد فيه الأولويات و الأهداف على مستوى وحدى أو جزئى ، و يتميز بطبيعة إستاتيكية . أما الحساب الإقتصادى العام ، فيستلهم المصلحة العامة ، و تحدد فيه الأولويات و الأهداف على مستوى جمعى أو كلى ، و يتميز بطبيعة ديناميكية .

٥. إختلاف معايير التقييم :

ينتج عن مظاهر الإختلاف السابقة بين المشروع الخاص و المشروع العام ضرورة أن يكون هناك تقييم متميز و معايير أداء مختلفة لكل منهما . فالمشروع الخاص الذى يخضع لمعطيات السوق و آلياته ، لا يأخذ فى إعتباره سوى المنافع و النفقات المباشرة التى يمكن قياسها كمياً ، و إعطاؤها قيماً نقدية . أما المنافع و النفقات غير المباشرة التى يصعب قياسها كمياً و يصعب تقييمها نقدياً فلا يدخلها المشروع الخاص فى حساباته . فهو لا يدخل فى حسابه سوى القيم السوقية المباشرة فقط . و طالما أن المشروع الخاص يهدف أساساً إلى تحقيق أقصى ربح نقدى ممكن ، يتمثل فى الفرق بين المنافع و النفقات النقدية المباشرة ، فإن الحكم على مدى كفاءته لا يكون إلا من خلال المعايير الإقتصادية و المالية ، و بصفة خاصة معيار الربحية التجارية .

أما المشروع العام ، فيأخذ فى إعتباره ، كل القيم المباشرة و غير المباشرة ، السوقية و غير السوقية ، سواء فى جانب المنافع أو فى جانب النفقات . و طالما أن المشروع العام تقوده دوافع تعظيم العائد الإجتماعى و الرفاهية العامة ، فإن الحكم على مدى كفاءته لا يكون إلا من خلال المعايير الإقتصادية و الإجتماعية ، و بصفة خاصة معيار الفائض الإجتماعى . فالتوسع فى الإعتبارات الإجتماعية التى يجسدها المشروع العام ، و الخارجة عن نطاق المبادلة و الأثمان الإقتصادية ، يستلزم بالضرورة التحول من معيار الربحية التجارية المستخدم فى المشروع الخاص ، إلى معيار الفائض الإجتماعى لتقدير مستوى كفاءة المشروع العام . و هو معيار أكثر إتساعاً و شمولاً ، إذ يأخذ فى إعتباره كافة المنافع و النفقات المباشرة و غير المباشرة التى يحققها أو يتحملها المشروع . كما يأخذ فى إعتباره كل العناصر و الأشخاص الإقتصادية التى تستفيد أو تتأثر بهذه المنافع و النفقات. فالفائض الإجتماعى كمعيار للحكم على مدى كفاءة المشروع العام ، يجسد فى الواقع كافة الفروق بين المنافع و النفقات السوقية و غير

السوقية ، المباشرة و غير المباشرة المترتبة على المشروع ، و التى تتعلق بها كافة المصالح الإقتصادية لمختلف العناصر المرتبطة به .

٢.٣ مصادر الكفاءة بين المشروع الخاص و المشروع العام :

نقصد بمصادر الكفاءة هنا الحوافز التى يمكن أن تحث على رفع مستوى كفاءة أداء المشروع ، و القيود التى يمكن أن تسهم فى تخفيض هذا المستوى . و فى هذا الصدد ، يلاحظ أن النظريات الإقتصادية النيوكلاسيكية تربط حوافز الكفاءة و قيودها بطبيعة الهيكل التنظيمى للمشروع ، أو بيئته الداخلية ، من ناحية ، و بهياكل الأسواق التى يعمل فى ظلها ، أو بيئته الخارجية ، من ناحية أخرى .

١.٢.٣ الكفاءة و البيئة الداخلية للمشروع :

يقصد بالبيئة الداخلية للمشروع كافة العلاقات التنظيمية و البنائية الأساسية التى تحدد هيكله . و هى تتضمن ، بصفة خاصة ، التنظيم الداخلى للمشروع ، أهدافه ، إدارته ، نظام الرقابة الداخلية ، نظام الحوافز و المكافآت ، علاقات العمل ، الثقافة التنظيمية بصفة عامة ، و درجة إستجابة المشروع للتغيرات الخارجية . و نعرض فيما يلى لأهم عناصر البيئة الداخلية للمشروع و مدى تأثيرها على كفاءته .

١ . الهيكل التنظيمى للمشروع :

وفقاً لأدبيات نظرية التنظيم ، يمكن القول أنه لا يوجد نمط مثالى واحد للتنظيم الداخلى للمشروع . فالهيكل المثالى للتنظيم يختلف بإختلاف الظروف و بمرور الوقت . و مع ذلك ، يؤكد كثير من الإقتصاديين على أهمية التنظيم الداخلى للمشروع و يعتبرونه بمثابة " الصندوق الأسود " Black box الذى يمكن عن طريقه فهم و تفسير كل ما يجرى بالمشروع بما فى ذلك مستوى كفاءة أدائه [٦٦].

و إذا كان هناك صعوبة فـى إثبات وجود علاقة بين شكل معين من أشكال التنظيم الداخلى للمشروع و مستوى أدائه ، إلا أن هناك بعض الحقائق المقبولة بشأن هذه العلاقة . فمن المحتمل الموافقة علـى أن المنظمـات البيروقراطيـة أو السـلطوية Bureaucratic or hierarchical rule - following organisations. تعمل بكفاءة أعلـىٰ بالنسبة للأعمال التى تتسم بالتكرار ، و التى تؤدى فى ظل ظروف مستقرة يمكن التبؤ بها. أما بالنسبة للأعمال غير المبرمجة التى تؤدى فى ظل ظروف تنافسية متقلبة ، فيفضل أن تسند إلى منظمات تتميز بتنظيم داخلى أكثر إستجابة و تكيفاً لظروف و متغيرات البيئة المحيطة بها (٦٧).

و غالباً ما ينظر إلى المشروعات العامة على أنها منظمات بيرو قراطية ، و إلى المشروعات الخاصة على أنها أكثر إستجابة و تكيفاً لظروف السوق و متطلباته . و لهذا يرى مؤيدو سياسة الخصخصة أن تحويل ملكية المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص غالباً ما يؤدى إلى بناء تنظيمى جديد للمشروع ، يتميز بدرجة أقل من المركزية و السلطة و القيود الملزمة ، و بالتحول من " النمط الميكانيكى " mechanistic mod فى الإدارة إلى نمط آخر يحكمه مبدأ " إهتمام أكثر بالنتائج " From how things are done , to more concern with the outcome.

و يرتبط التحول من الملكية الخاصة كذلك بتسطيح flattening الهرم الإدارى و الإبتعاد عن النمط الوظيفى functional القائم على وجود عدد كبير من الإدارات المتخصصة فى مختلف المجالات بهدف التحكم فى كافة مدخلات و مخرجات المشروع ، و على وجود نظام اللجان من أجل التنسيق بين مختلف الوظائف ؛ و التحول إلى نمط آخر تحكمه آليات الربحية و النفقات . و من الأمثلة على ذلك النمط الأخير ، الشركة القابضة و ما يلحق بها من شركات تابعة ، حيث تتميز هذه الشركات بإستقلال كبير فى إتخاذ ما تشاء من قرارات و سياسات تتعلق بالناتج و الأثمان و التشغيل ، و لا تخضع لرقابة مركزية إلا فيما يتعلق بأدائها المالى و إستثماراتها طويلة الأجل (٦٨).

٢ - إدارة المشروع :

غالباً ما يؤدى تغير البناء التنظيمى للمشروع إلى تغير فى إدارته . و تأخذ التغيرات الإدارية أشكالاً مختلفة مثل الإستعانة بمديرين جدد (منظمون لابيروقراطيون) ، تغير المسميات الوظيفية ، عقود جديدة للعمل ترتبط فيها الأجور و الحوافز بمستوى الأداء ، بدلاً من الوظائف الدائمة و الرواتب غير المرتبطة بالأداء ، نظم أكثر فعالية فى مجال الإتصال والتقارير والمتابعة ، هياكل جديدة للحوافز ، نظم فعالة للثواب و العقاب ، علاقات عمل وأساليب إنتاج مختلفة ... الخ.

و بصفة عامة ، يعتقد أنصار الخصخصة أن المشروعات العامة تتميز بسلوك إدارى تغلب عليه نزعة هندسية أو فنية تضعف من توجهاته نحو المستهلك ، فى حين يتميز السلوك الإدارى للمشروعات الخاصة بتوجهاته السوقية . و على ذلك ، فإن الخصخصة تعنى التحول من المشروع العام القائم على إهمال التوجهات السوقية لعملياته وأنشطته de-marketisation of its operations. إلى المشروع الخاص القائم على التأكيد على أهمية التوجهات السوقية لعملياته re-marketisation؛ أى التحول من "خدمة الجمهور" إلى خدمة "المستهلك". from serving the puplic to serving the consumer [٦٩]

٣- أهداف المشروع :

يواجه القائمون على إدارة المشروعات العامة صعوبة فى ضبط الأهداف التى يرجى تحقيقها. فهم مطالبون بتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية متعددة ومتنوعة، يصعب أحياناً التوفيق فيما بينها. فالتوجهات الاقتصادية والاجتماعية للمشروعات العامة يشوبها فى بعض الأحيان تذبذبات تعكس غموضا فى الأهداف، ينتج عنه ضعف فى الادارة. كما أن تعدد فئات المنتفعين من هذه المشروعات واختلاف مصالحهم، يزيد من غموض هذه الأهداف ومن ضعف الادارة.[٧٠] ويعبر أحد الباحثين عن ذلك بقوله "إن المشروعات العامة بخضوعها لكثير من القيود السياسية والادارية، ومحاولة تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية تبدو وكأن ليس لها قرار bottomline فهى تميل دائماً إلى إعتبار كل ما تفعله صحيحاً ويخدم .قضية أو هدف ما. ومن ثم فإنها ليست على استعداد أن تسأل نفسها : إذا لم تحقق الموارد الموظفة فى

مجال ما النتائج المرجوة، فلماذا لا يتم تحويلها إلى مجال آخر ؟!. وعلى ذلك تحتاج هذه المشروعات أكثر من غيرها إلى فرض نوع من الانضباط الشديد على سلوكها المتسم بالتخاذل والاستسلام، وعليها أن تواجه ببسالة خيارات حرجة".(٧١)

وعلى العكس من ذلك، تتسم المشروعات الخاصة بوحدة الهدف ووضوحه. فهى تسعى فقط لتحقيق أقصى ربح نقدى ممكن. وينعكس هذا الوضوح فى الهدف على نجاح الادارة وعلى مستوى أداء المشروع.

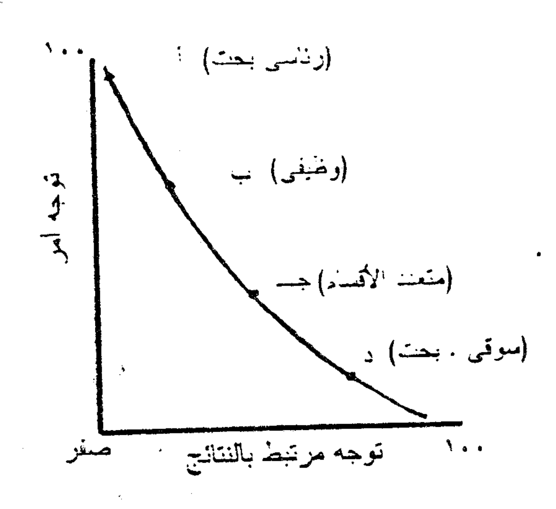
٤- المساءلة والرقابة الداخلية :

إن تبنى المشروع لنمط معين فى المساءلة والرقابة الداخلية لا يتفق مع ظروفه الداخلية والخارجية لابد وأن يؤدى إلى تدهور مستوى أدائه. وترى أدبيات نظرية الاختيار العام public choice theory أن المشروع العام يعانى من عدم وضوح أهدافه، ومن تغلغل نفوذ السلطة السياسية داخله، ومن عدم استقلالية سلطة ادارته. وتؤدى هذه المشكلات إلى ضعف مستوى أداء المشروعات العامة. أما المشروعات الخاصة، فهى على العكس من ذلك تماماً، إذ تتميز بوضوح الهدف، وباستقلالية سلطة إدارتها، وتوجهاتها السوقية، وهى أمور ترفع من مستوى كفاءتها.

ويقدم الشكل التالى رقم (١) تصوراً نظرياً لأنماط الرقابة الداخلية المحتملة أو الممكنة لدى المشروعات أو المنظمات.

الشكل رقم (١)

أنماط الرقابة الداخلية



المصدر : Dunsire, A. (1991), op.cit., p131

ويلاحظ من الشكل أن منحنى الرقابة يتضمن أربعة أنماط تمثلها أربع نقاط هى :

(أ) نمط رئاسى بحت Pure hierarchy.

(ب) نمط وظيفى Functional.

(ج) نمط متعدد الأقسام multidivisional.

(د) نمط سوقى بحت Pure market.

وتتدرج أنماط الرقابة السابقة ابتداء من النمط الرئاسى البحت عند النقطة أ (١٠٠% توجه آمر command - orientation) وحتى النمط السوقى البحت الذى تمثله الشركة القابضة عند النقطة د (١٠٠% توجه مرتبط بالنتائج results - orientation). وتمثل كل نقطة من هذه النقاط الأربع وضعاً نسبياً محدداً يقوم على ثلاثة متغيرات : مراكز الرقابة، درجة تفويض السلطة والمسئولية والاختصاصات، ونظام المكافآت والحوافز. (٧٢)

فعند النقطة (أ)، حيث يصل التوجه الآمر إلى أعلى مستوى له، ويصل التوجه المرتبط بالنتائج إلى أدنى مستوى له، يحقق المشروع أهدافه عن طريق إصدار تعليمات معينة ووضع إجراءات محددة، مع الرقابة الصارمة للتأكد من الخضوع والإذعان لها. ويتم توزيع المدخلات واستخدامها بناء على قرارات مسبقة. أما مخرجات عملية الإنتاج فهى لا تراقب في حد ذاتها، ولا تكتسب عملية الرقابة عليها أهمية خاصة إلا بقدر ما يكشف عنه العمل من وجود أخطاء أو انحرافات أو خروج عن التعليمات والأوامر. كذلك فإن أية مشكلة تثار لابد من عرضها على السلطة الرئاسية العليا التى تتولى بنفسها اتخاذ القرارات الكفيلة بحل هذه المشكلة. وتتحدد الأجور والمرتبات والمكافآت على أساس الأقدمية والتدرج فى السلم الوظيفى. ويطلق على هذا النمط من أنماط الرقابة "النموذج الميكانيكى" فى الادارة، وإن كان يعرف تقليدياً باسم "البيروقراطية" Bureaucracy. وهذا النمط يمكن أن يحقق نجاحاً بالنسبة للمشروعات أو المنظمات الصغيرة التى تعمل فى بيئة مستقرة، حيث يكون للمنظمة هدف واحد لايتغير، وتجسده في العمل الإدارات الحكومية.

أما النقطة (ب) فتشير إلى منظمات تتميز بتعدد الأهداف، وتقلب الظروف التى تعمل فيها. ولهذا فإنها تتخلى عن إصدار تعليمات وأوامر مباشرة، وتعتمد، بدلاً من ذلك، على سياسة عامة تتخذ كأساس أو قاعدة لقراراتها. وعلى الرغم من تميز هذا النوع من المنظمات بتفويض فى السلطة والاختصاصات، إلا أن القواعد المنظمة لعمليات الإنتاج تخضع لرقابة شديدة من جانب متخصصين فى مختلف المجالات. كما تتميز هذه المنظمات بوجود ميزانيات داخلية ثابتة ومحددة لمدخلات الإنتاج. أما المخرجات فهى محصلة لسياسة المنظمة بما يتخللها من عمليات للإشراف والرقابة. وتتحدد السلطات والمسئوليات، وكذلك الرواتب والمكافآت فى هذا النوع من المنظمات على أساس المناصب والدرجات، وإن كانت المهارات والتخصصات تلعب دوراً فى هذا المجال. ويعرف هذا النمط الذى يتفق مع نظرية التنظيم التقليدية بأسماء متعددة مثل "النمط المركزى" centralized، أو "الموحد" unified، أو "الشكل U" U-From، وإن كان يعرف عادة بإسم "النمط الوظيفى" Functional type بسبب تأكيده على الوظائف المتعلقة بكيفية إدارة المنظمة أو المشروع.

وأما النقطة (جـ) فتشير إلى وضع يتسم بتركيز الرقابة على المخرجات أكثر من تركيزها على المدخلات، على الرغم من تراخي القيود الاجرائية بصفة عامة. ويتميز هذا الوضع كذلك بتفويض كامل لخيارات التشغيل، وتفويض جزئي للوظائف، كما يسمح بوجود أقسام تنظيمية تتولى تدبير مدخلاتها بنفسها في إطار خطة المنظمة وأهدافها، وتحت رقابتها المركزية. ويصبح المركز الرئيسي للمنظمة مشرفاً عاماً على هذه الأقسام، يقدم لها الدعم والخدمات الأساسية، ويراقب نتائج أعمالها، وبصفة خاصة ما يتصل منها بالنفقات والأرباح. أما المرتبات والأجور والمكافآت فتتحدد على أساس التفاوض الفردي، كما تشكل حوافز الإنتاج النسبة الأكبر من جملة ما يحصل عليه العاملون من أجور. ويعرف هذا النمط باسم "النمط المتعدد الأقسام" multidivisional type.

وعند النقطة (د) يقع النمط الأخير الذي يتميز بانخفاض التوجه الآمر إلى أدنى درجة ممكنة، وبتعاظم التوجه المرتبط بالنتائج إلى أعلى مستوى ممكن. ففي هذا النمط تضمحل الروابط التنظيمية، وتتحول مكونات المنظمة إلى كيانات قانونية مستقلة، تتولى كل منها تدبير شئونها بنفسها دون تدخل من المكتب الرئيسي، فإما أن تطفو أو أن تغرق. وتتحدد الأجور والمكافآت على أساس مستوى الأداء ومدى تحقيق الأهداف، دون تدخل من جانب السلطات العليا. وتراقب الشركة الأم (القابضة) شركاتها التابعة من خلال المساهمات المالية ومجالس الادارات المشتركة. ويعرف هذا النوع من المنظمات باسم "الشركة القابضة" Holding company.

ووفقاً لأدبيات الاختيار العام، فإن الحركة على منحنى الرقابة من أعلى إلى أسفل، أي من النمط الرئاسي الآمر إلى نمط الشركة القابضة الذي يغلب عليه التوجه السوقي المرتبط بالنتائج، تؤدي إلى تحسن أداء المنظمة أو المشروع. وقد أكد أحد الباحثين صحة هذه الفرضية من خلال دراسته لحالة ثمانية مشروعات، شهدت في مجموعها أربعة عشر تغيراً تنظيمياً، تراوحت بين تغيرات في الهيكل التنظيمي لمشروعات ظلت كما هي في إطار القطاع العام، ومشروعات تحولت من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وأخرى تحولت من القطاع الخاص

إلى القطاع العام. فقد خلص الباحث إلى وجود علاقة إرتباط إيجابية (تغير الهيكل أدى إلى تحسن الأداء) أو سلبية (عدم تغير الأداء بسبب عدم تغير الهيكل) فى معظم الحالات.(٧٣)

ويستند مؤيدو سياسة الخصخصة إلى هذه الفرضية ويؤسسون عليها نتيجة مؤداها أن التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعنى الابتعاد عن التوجه الآمر والاقتراب من السوق والتوجه المرتبط بالنتائج، ومن ثم تحسن أداء المشروع، على الرغم من أن نتائج دراسات الحالة تؤكد أن تغير الوضع التنظيمى للمشروعات بما يتضمنه من تغير فى أنماط الرقابة والمساءلة، يمكن أن يحدث فى المشروعات العامة أو الخاصة على السواء، أى دون أن يكون مرتبطاً بملكية المشروع. فتغير أداء المشروع يرتبط بتغير هيكله التنظيمى لا بتغير ملكيته.

٥- الثقافة التنظيمية : Organizational culture

يقصد بالثقافة التنظيمية للمشروع نظام القيم والمعتقدات التنظيمية التى تجسدها شبكة من العلاقات الداخلية والخارجية. فهى تتضمن نوعين من العلاقات : علاقات داخلية، أى داخل المشروع نفسه؛ وعلاقات خارجية تربط المشروع بعناصر بيئته الخارجية. وتشمل العلاقات الداخلية للمشروع، هيكله الادارى والتنظيمى، أهدافه، تنظيم الإنتاج وأسلوبه، سياسة التوظيف، هيكل المكافآت والحوافز، وكل ما يتعلق بمكونات البيئة الداخلية للمشروع بصفة عامة. أما العلاقات الخارجية فتتضمن علاقة المشروع بالمستهلكين والموردين والمنافسين وكل ما يتعلق بطبيعة وهيكل الأسواق التى يعمل فيها المشروع.

ويرى مؤيدو سياسات الخصخصة من أنصار نظرية الاختيار العام أن المشروع العام يتميز بثقافة تنظيمية "داخلية النزعة" inward-looking فى حين يتميز المشروع الخاص بثقافة تنظيمية "خارجية النزعة" outward-looking

وتتميز النزعة الداخلية للمشروع العام بما يلى : (٧٤)

١- الأهداف : تتحدد بالرجوع إلى المشروع بدلاً من المستهلك.

٢- الحوافز : تتعلق بتحقيق أهداف بيروقراطية.

٣- الأداء : يُقيَّم على أساس مقارنة النتائج المحققة بالأهداف المخططة من قبل المشروع نفسه.

٤- المستهلكون : حاجات المستهلك يحددها المشروع نفسه، بدلاً من القيام بعملية بحث عن هذه الحاجات واكتشافها من خلال بحوث السوق ومدى استجابة المستهلك.

أما النزعة الخارجية للمشروع الخاص فتتميز بما يلي :

١- الأهداف : تتحدد بالرجوع إلى المستهلك من خلال عملية بحث.

٢- الحوافز : تتعلق بمعايير تعكس مدى رضاء المستهلكين.

٣- الأداء : يُقيَّم على أساس مقارنة النتائج المحققة بما يمكن أن يحققه المنافسون الآخرون.

٤- المستهلكون : حاجات المستهلك تتحدد من خلال بحوث السوق، ومدى استجابة المستهلك للبدائل الأخرى التى يقدمها المنافسون الآخرون.

ويرى الناقدون للاتجاه السابق أن طبيعة المشروع وما إذا كان يتميز بثقافة تنظيمية داخلية أو خارجية النزعة، ليست من الخصائص اللصيقة بنمط معين للملكية، وإنما هى مسألة تتعلق بأسلوب الادارة. فليس هناك ما يمنع من أن يكون المشروع العام ذا ثقافة تنظيمية خارجية النزعة، إذا ما أضيفت الطبيعة التجارية على عملياته وعلى كيفية إدارته. فالثقافة التنظيمية للمشروع ترتبط بكيفية إدارته وليس بنمط ملكيته.

نخلص مما سبق إلى أن عناصر البيئة الداخلية للمشروع فى تأثيرها على مدى كفاءته أكثر إرتباطاً بكيفية تنظيمه وإدارته من ارتباطها بنمط ملكيته. وعلى ذلك فإن الخصخصة كأسلوب لتحسين مستوى أداء المشروع لن تسفر عن تحقيق هذه النتيجة إلا بقدر ما يترتب عليها من تعديل عناصر البيئة الداخلية للمشروع فى الاتجاهات التى يمكن أن ترفع من مستوى كفاءته، وهى تعديلات يمكن القيام بها حتى فى ظل الملكية العامة نفسها. فقد أكدت بعض دراسات الحالة أن تغير عناصر البيئة الداخلية للمشروع قد تحقق بالفعل فى عدد من الحالات، مستقلاً عن تغير نمط ملكيته.(٧٥)

٢-٢-٢ الكفاءة والبيئة الخارجية للمشروع :

تلعب البيئة الخارجية التي يعمل فيها المشروع دوراً هاماً في تحديد مستوى أدائه. فالنظرية الاقتصادية تربط ما بين هيكل السوق–وليس نمط الملكية في حد ذاته–ومستوى أداء المشروع. وتتجسد معالم البيئة الخارجية للمشروع في مختلف عناصر المناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والقانوني الذي يعمل المشروع في إطاره. وتنعكس هذه العناصر بصفة أساسية في ثلاثة أنواع من القيود والضغوط المؤسسية هي : ضغوط سوق رأس المال، ضغوط سوق المنتجات، وضغوط سوق العمل الاداري. ونعرض فيما يلي لهذه الأنواع الثلاثة من الضغوط والحوافز.

٢-٢-٢-١ ضغوط سوق رأس المال :

. وفقاً لأدبيات نظرية حقوق الملكية، يتوقف أداء المشروع على شكل بنائه التنظيمي في أسواق رأس المال، حيث تتنافس المشروعات من أجل الحصول على الموارد المالية اللازمة لتمويل أنشطتها. ولهذا يربط أنصار مدرسة حقوق الملكية بين نمط ملكية المشروع والضغوط التي يتعرض لها في سوق رأس المال. فالمشروعات الخاصة تخضع لضغوط سوق رأس المال الخاص المتمثلة في رقابة المساهمين، ومخاطر التهديد بالاستيلاء والإفلاس؛ كما تخضع لما يعرف "بقيد الموازنة الصعب" فيما يتعلق بالحصول على احتياجاتها التمويلية. أما المشروعات العامة، فهي على خلاف ذلك، حيث تحصل على ما تحتاج اليه من تمويل بمساعدة الحكومة وفقاً لما يعرف "بقيد الموازنة السهل" كما أنها لا تخضع أو لا تتعرض لمخاطر التهديد بالاستيلاء والإفلاس بسبب حماية الحكومة لها.

وعلى ذلك، فإن دور سوق رأس المال كمحدد لأداء المشروع يتوقف على ما إذا كان المشروع يخضع لهذه الضغوط أم لا. وفي هذا يخلص أنصار نظرية حقوق الملكية إلى أن المشروع الخاص أكثر كفاءة من المشروع العام بسبب تعرض الأول لضغوط سوق رأس المال، وعدم تعرض الأخير لها. ونعرض فيما يلي لهذه الضغوط وتأثيرها على مدى كفاءة المشروع بشئ من الإيجاز، مرجئين تفصيلات ذلك الموضوع إلى القسم الرابع من البحث الذي يختص ببحث العلاقة بين الملكية والأداء على المستويين النظري والعملي.

١- رقابة المساهمين :

من أهم الانتقادات الموجهة إلى الملكية العامة، غياب أو ضعف حوافز مراقبة سلوك مديرى المشروعات العامة، على نحو يترك لهم حرية تصرف واسعة فى مجال السلوك الادارى managerial discretionary behaviour. صحيح أن مديرى المشروعات العامة يخضعون للمساءلة تجاه صانعى القرار السياسى والجمهور بصفة عامة، إلا أن رجال السياسة أنفسهم يتمتعون بحرية تصرف كبيرة فى فرض ما يرونه مناسباً من آراء وأفكار، وما يتخذونه من قرارات، بسبب قصور المؤسسات السياسية كنظم رقابية. فالأوضاع السياسية لا تتسم بالحساسية تجاه أداء المشروعات العامة إلا فى ظل ظروف اقتصادية استثنائية كتعرض هذه المشروعات لخسائر مستمرة تهدد بتصفيتها فى وقت تبدو فيه الحاجة إلى ضرورة تقييد الموازنة العامة. فى مثل هذه الظروف تتصدر مشكلة أداء المشروعات العامة قائمة أولويات الأجندة السياسية. أما فى ظل ظروف عادية، فإن أداء المشروعات العامة ومراقبة سلوك مديريها قد لا يكتسب أهمية سياسية تذكر.[٧٦] فرجال السياسة يعملون وفق ما يحقق مصالحهم الخاصة، شأنهم فى ذلك شأن مديرى المشروعات العامة. فالسياسات يجرى ترتيبها على النحو الذى يضمن حصولهم على أكبر عدد ممكن من أصوات الناخبين. ومن ناحية أخرى، فإن الجمهور لا يستطيع مراقبة سلوك مديرى المشروعات العامة، حيث لا تتوافر لديه المعلومات الكافية، ولا الحافز على القيام بذلك.

وعلى النقيض من ذلك، يرى منظرو حقوق الملكية والاختيار العام أن سوق رأس المال يضع قيوداً على السلوك الإدارى غير المربح managerial non-profit behaviour عن طريق رقابة المساهمين لتصرفات هؤلاء المديرين. فرقابة المساهمين باعتبارهم ملاكاً للمشروع، تأتى على قائمة الضغوط الرقابية التى يتعرض لها مديرو المشروعات الخاصة، والتى تقيد من حريتهم فى التصرف على النحو الذى يحقق مصلحة المساهمين. وعلى ذلك، فإن وجود علاقة أو رابطة مباشرة بين المساهمين من جهة، ومديرى المشروعات الخاصة من جهة أخرى، يمكن أن يقلل من النتائج الضارة المترتبة على ضعف حوافز مراقبة السلوك الادارى بالنسبة للمشروعات العامة.[٧٧]

٢- قيد الموازنة : Budget constraint

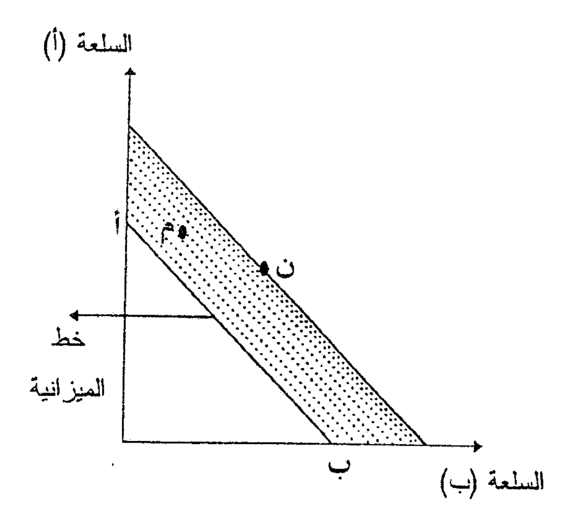
فى كثير من الاقتصادات المعاصرة، يمكن ملاحظة أن هناك اتجاهاً نحو تخفيف قيود الموازنة على الوحدات الاقتصادية. وتعد هذه الظاهرة أكثر وضوحاً فى النظم الاشتراكية. وعادة ما ترتبط "ظاهرة قيد الموازنة السهل The soft budget constraint' syndrome" بالدور الأبوى للدولة تجاه المنظمات الاقتصادية العامة والخاصة على السواء.(٧٨)

* المقصود بقيد الموازنة :

قيد الموازنة هو مبدأ أساسى للتخطيط الرشيد a rational planning postulate يلزم صانع القرار فى أية وحدة اقتصادية بضرورة العمل على أن تغطى إيراداتها جميع نفقاتها، وتحقق -من ثم- مركزاً مالياً متوازناً. وعلى ذلك، يصبح قيد الموازنة سهلاً حينما تتراخى هذه العلاقة الصارمة بين الايرادات والنفقات، بحيث تزيد النفقات على الإيرادات، وتقوم مؤسسة أخرى هى الدولة بدفع هذه الزيادة فى النفقات. وهكذا يتوقع صانع القرار الحصول على مساعدات مالية خارجية، ويعتمد عليها فى إتخاذ قراراته. ويوضح الشكل التالى رقم (٢) صورة مبسطة لقيد الموازنة السهل.(٧٩)

الشكل رقم (٢)

قيد الموازنة السهل



المصدر : Kornai, J. (1986), op.cit. P. 4

ويلاحظ من الشكل أن المستقيم أب يعبر خط الميزانية بالنسبة للوحدة الاقتصادية محل البحث، وهو خط يعبر عن القيود الموضوعية التى تخضع لها هذه الوحدة، ممثلة فى مواردها المالية الداخلية أو الذاتية التى يجب عليها ألا تتجاوزها عند قيامها بالانفاق للحصول على ما يلزمها من السلعتين أ ، ب. ولكن يلاحظ من الشكل عدم إلتزام الوحدة الاقتصادية بالانفاق فى حدود مواردها الذاتية أو الداخلية التى يحددها خط الميزانية أب.

ففى مرحلة أولى، يتجاوز حجم انفاقها الفعلى حدود مواردها الداخلية، وهو ما تعبر عنه النقطة م التى تقع أعلى خط الميزانية. هذه الزيادة فى النفقات يتم تغطيتها عن طريق دعم مالى خارجى. وفى مرحلة ثانية، وبسبب هذا الدعم الخارجى المستمر (قيد الموازنة السهل) تتمادى الوحدة الاقتصادية فى الانفاق غير مبالية بحدود إمكاناتها المالية الداخلية، حيث تبلغ الزيادة فى الانفاق حداً أعلى من المرحلة السابقة، وهو ما تعبر عنه النقطة ن. وهكذا تستمر الوحدة

الاقتصادية فى تجاوز خط الميزانية، طالما تجد من يتحمل عنها أعباء هذا التجاوز فى صورة دعم مالى خارجى.

*** أشكال قيد الموازنة السهل :**

- يأخذ قيد الموازنة السهل عدة أشكال أهمها : (٨٠)

(١) الدعم المالى السهل : Soft Subsidy

وهو دعم تقدمه الحكومة المركزية أو المحليات، ويكون سهلاً إذا ما كان قابلاً للتفاوض بشأنه، أو خاضعاً للمساومة، أو تفرضه جماعات الضغط والمصالح عن طريق المجالس النيابية الشعبية. فى مثل هذه الظروف، يجرى تكييف الدعم وفقاً لتجاوز النفقة cost overruns الماضية أو الحاضرة أو المستقبلة.

(٢) الخضوع لنظام ضريبى سهل : soft taxation

لا يقصد بالنظام الضريبى السهل انخفاض سعر الضريبة الذى تعامل على أساسه الوحدة الاقتصادية. فقد يكون سعر الضريبة منخفضاً، ومع ذلك يكون النظام الضريبى صعباً. ويتحقق ذلك عندما تكون قواعد الضريبة موحدة وثابتة لفترة طويلة ويصعب التهرب منها.

وبالعكس، يكون النظام الضريبى سهلاً، على الرغم من ارتفاع سعر الضريبة، عندما يمكن التفاوض أو المساومة بشأن قواعدها، أو عندما تتأثر بالضغوط السياسية، أو عندما تكون أسعارها غير موحدة، أى عندما يجرى تفصيل tailor - made أسعارها حسب الموقف المالى لمختلف القطاعات أو الأقاليم أو الأشكال المختلفة للملكية. كذلك يكون النظام الضريبى سهلاً، إذا كثرت الاعفاءات الضريبية، وأمكن التهرب منها بسهولة.

(٣) الائتمان السهل : soft credit

الائتمان السهل لا يعني مجرد انخفاض سعر الفائدة على القروض الممنوحة للوحدة الاقتصادية. فقد يكون سعر الفائدة منخفضاً، ومع ذلك يكون الائتمان الممنوح للوحدة الاقتصادية خاضعاً لنظام صارم، يتمثل فى العقوبات التى يمكن أن تتعرض لها الوحدة الاقتصادية إذا ما خالفت شروط عقد القرض، كفرض الحراسة عليها، أو إشهار إفلاسها، أو إلزامها بالاندماج مع غيرها من الوحدات ... الخ. وبالعكس، يكون الائتمان سهلاً، على الرغم من ارتفاع أسعار الفائدة على القروض، إذا لم يكن هناك مجال لفرض أى من هذه العقوبات على الوحدة الاقتصادية فى حالة تخلفها عن السداد، أو إذا سمح لها بإعادة جدولة ديونها. ويستخدم الائتمان السهل لمساعدة المشروعات فى حالة تعرضها لأزمات واضطرابات مالية كبيرة ومزمنة، دون أن يكون هناك أمل حقيقى فى قيامها بإعادة دفع ديونها.

(٤) الأثمان الإدارية السهلة : soft administrative prices

ويتحقق هذا الوضع عندما لا يجرى تحديد الأثمان وفقاً للتعاقد الحر بين البائع والمشترى، ولكن وفقاً لبعض الإجراءات البيروقراطية التى تسمح بتكيف الأثمان وفقاً لمبدأ النفقة الزائدة cost - plus (نفقة الانتاج + هامش ربح).

على هذا النحو، تعد ظاهرة قيد الموازنة السهل أحد مظاهر الدور الأبوى للدولة الحديثة. فالدولة والمشروع فى هذه الحالة ليسا مجرد متعاملين، كما أن المشروع لا يلعب دور اللص، ولا الدولة تقوم بدور المحسن. ولكننا بصدد علاقة جديدة تلعب فيها الدولة دور الأب الحامى أو الراعى، ويلعب فيها المشروع دور الابن المدلل. وتعبر هذه الظاهرة عن اتجاه المجتمعات الحديثة نحو التخفيف من انضباط النظم المالية، وإضعاف الشعور بأن الانفاق يجب أن يكون فى حدود الموارد الداخلية أو الذاتية المتاحة.

*** أثر قيد الموازنة السهل على سلوك المشروع :**

يؤثر قيد الموازنة السهل على سلوك المشروع من عدة نواح أهمها : [٨١]

(١) الأثر على مدى استجابة المشروع لتغيرات الأثمان :

فكلما كان قيد الموازنة الذى يخضع له المشروع سهلاً، ضعف تأثره بالتغيرات التى تطرأ علـــى الأثمان النسبية. وفى الحالات التى يتميز فيها قيد الموازنة بالسهولة المفرطة، تكون مرونة الطلب السعرية للمشروع مساوية للصفر، ويأخذ منحنى طلب المشروع شكل الخط الرأسى، بمعنـــى أن طلب المشروع يصبح عديم المرونة بالنسبة للأسعار، ويتحدد بعوامل أو متغيرات أخرى.

وعلى ذلك، فإن تخفيف قيد الموازنة الذى يخضع له المشروع يقلل من مرونـــة طلـــب المشروع على المدخلات وعناصر الإنتاج المختلفة، ويضعف من حساسية المشروع تجاه تغيرات أسعار الفائدة وأسعار الصرف وغيرها من أسعار المدخلات المختلفة؛ كما أنه يقلـــل فـــى نفـــس الوقت من مرونة عرض المشروع لمختلف مخرجاته. وبصفة عامة، يؤدى قيد الموازنة الســـهل إلى إضعاف مدى إستجابة المشروع لتغيرات أسعار المدخلات والمخرجات.

(٢) الأثر على كفاءة المشروع :

من المعروف أنه يصعب تحقيق الكفاءة التخصيصية إذا كـــانت عمليـــة التـــأليف بيـــن المدخلات والمخرجات لا تتكيف وفقاً لمؤشرات الأسعار. كما أنه فى داخل المشروع لن يكـــون هناك حافز قوى لتعظيم الجهود ، و ينصرف إنتباه القائمين على إدارة المشروع عما يجرى فـــى الأسواق ، إلى ما يجرى فى المكاتب من إجراءات بيروقراطية . و الأهم من ذلك هو ما يمكن أن نسميه التكيف الديناميكى . فعندما يكون قيد الموازنة صعباً ، لا يكون أمام المشروع مـــن خيـــار سوى أن يتكيف مع الظروف الخارجية غير المواتية ، عن طريق تحسين جـــودة المنتجـــات ، و تخفيض نفقاته ، و إدخال منتجات أو عمليات إنتاج جديدة ، أى يتصـــــرف المشـــروع بطريقـــة تنظيمية entrepreneurial manner.

أما عندما يكون قيد الموازنة سهلاً ، فإن مثل هذه الجهود الإنتاجية لـــن تكـــون ملزمـــة للمشروع الذى يفضل عليها اللجوء إلى البحث عن مساعدات خارجية، تقدمها له الدولة لتمكنـــــه من مواجهة هذه الظروف غير المواتية . وهكذا تعمـــل الدولـــــــة فى هذه الحالة كشركة تأمين

تتحمل مخاطر المؤمن عليه ، و هو المشروع ، مع ما ينتج عن ذلك الوضع من تعرضها للخسارة بسبب ظروف المشروع الذى لا يهتم بحماية و تأمين نفسه.(٨٢)

و إذا كان " شومبيتر " J . Schumpeter قد أكد على أهمية ما أسماه عملية " التدمير البناء" Constructive destruction التى تتمثل فى التخلص من المنتجات ، و فنون الإنتاج ، و المنظمات القديمة ، و إحلال البدائل الجديدة الأكثر كفاءة محلها ؛ فإن قيد الموازنة السهل يحمى خطوط الإنتاج القديمة و المشروعات ضعيفة الكفاءة من تعرضها لعملية التدمير البناء ، و من وثم فإنه يعوق عملية الإبتكار و التطور (٨٣) .

(٣) الأثر على خلق فائض فى الطلب على المدخلات و الموارد الإستثمارية :

فحينما يكون قيد الموازنة الذى يخضع له المشروع صعباً ، يكون طلبه على مستلزمات الإنتاج المختلفة مقيداً ؛ بمعنى أن إنفاق المشروع على شراء مستلزمات الإنتاج يكون فى حدود إيراداته الناتجة عن بيع منتجاته ، التى تتوقف بدورها على حجم و مرونة الطلب على هذه المنتجات . أما حينما يكون قيد الموازنة الذى يخضع له المشروع سهلاً ، يكون طلبه على مستلزمات الإنتاج غير مقيد على الأقل من الناحية المالية ؛ الأمر الذى يؤدى إلى خلق فائض فى الطلب عليها من جانب المشروع . معنى ذلك ، أنه ليس هناك حدوداً ملزمة على طلبه للمدخلات ، و بصفة خاصة طلبه للموارد الإستثمارية ، و هو ما تسميه الأدبيات المجرية " الجوع الإستثمارى " Investment hunger . و عندما تنتشر ظاهرة فائض الطلب على المنتجات ، فإنها تمارس أثراً قوياً على الطلب الكلى ، على نحو يمكن أن يؤدى إلى خلق ما يسمى " بإقتصاد العجز " a shortage economy.

على هذا النحو يمكن إستنتاج أن قيد الموازنة الصعب يعادل أثر " قانون ساى Say's law" ؛ و أن قيد الموازنة السهل يعنى غياب كل تأثير لقانون ' ساى' و قانون " فالراس " Walras'low . فقانون " ساى يفترض أن المشروع لن يقوم بإستثمارات جديدة إلا

إذا كان يعتقد إعتقاداً جدياً أن ما تولده هذه الإستثمارات الجديدة من إيرادات سوف تغطى نفقة هذه الإستثمارات ، بمعنى أن الإيرادات المتولدة عن عرض المشروع لمنتجات هذه الإستثمارات الجديدة سوف تتكافأ مع النفقات التى يتحملها المشروع بسبب طلبه على هذه الموارد الإستثمارية ، و هو أمر لن يتحقق إلا فى ظل قيد الموازنة الصعب الذى يربط ما بين إيرادات المشروع و نفقاته ، أو بين عرضه للمنتجات و طلبه على المدخلات . كما أن هذا الربط بين الطلب على الموارد الإستثمارية و عرض المنتجات المتولدة عنها يشكل أساس فكرة قانون " فالراس " الذى يقضى بأن يكون مجموع قيم فائض الطلب مساوياً للصفر .

أما فى حالة قيد الموازنة السهل ، فإن المشروع لا يربط بين إيراداته و نفقاته ، نظراً لسهولة حصوله على دعم مالى خارجى من الدولة فى أى وقت يشاء . و من ثم ، فإنه لا يوجد لديه قيد ذاتى أو ضبط للنفس self - restraint بشأن قراراته المتعلقة بالتكوين الرأسمالى . معنى ذلك أن نفقات المشروع يمكن أن تتجاوز إيراداته ، و يتحقق لديه فائض فى الطلب على المدخلات و الموارد الإستثمارية ، و من ثم فإن قانونى " ساى " و " فالراس " لن يعملا فى هذه الحالة .

(٤) الأثر على مدى فعالية السياسة النقدية :

إن إستجابة الوحدات الإقتصادية للسياسة النقدية المقيدة تكون ضعيفة أو معدومة فى حالة قيد الموازنة السهل . و على ذلك ، فإن السقوف النقدية ، و إن كانت شرطاً ضرورياً لتحقيق الإنضباط المالى ، إلا أنها تصبح شرطاً غير كاف فى هذه الحالة . فسياسات إدارة الطلب تعمل فقط عندما ترتبط بقيد الموازنة الصعب . و تعد هذه القاعدة واحدة من أهم العلاقات التى تربط ما بين الإقتصاد الوحدى و الإقتصاد الجمعى .

* أسباب اللجوء إلى قيد الموازنة السهل :

هناك عدة أسباب تبرر لجوء الدولة إلى قيد الموازنة السهل و من أهم هذه الأسباب ما يلى [٨٤] :

(١) حماية الوظائف أو فرص العمل :

إن إخضاع المشروع لقيد الموازنه الصعب يعنى إمكانية أو إحتمال تسريح عدد كبير من العمال، وتقلب الأجور حسب ظروف سوق العمل. كما أن قيد الموازنه الصعب قد يؤدى إلى تعثر المشروع أو إفلاسه أو خروجه من مجال الإنتاج. ولا شك أن ذلك يصيب الملاك والمديرين والعمال بأضرار جسيمة، قد يكون لها تأثير على الأوضاع الإجتماعية والسياسية فى الدولة.

(٢) حماية الإنتاج المحلى من المنافسة الأجنبية :

إن قيد الموازنة السهل يعنى تقديم الدعم للمشروعات المحلية على نحو يمكنها من منافسة المشروعات الأجنبية.

(٣) يرتبط قيد الموازنة السهل بسياسات إعادة التوزيع لصالح الطبقات الفقيرة أو محدودة الدخل، أو لصالح بعض الفئات كالمعوقين والمرضى وكبار السن.

(٤) يرتبط قيد الموازنـة السهل كذلك بتوفير الأمن والإستقرار الإجتماعى بصفة عامة. فكل مؤسسة أو منظمة داخل الدولة تبرر طلبها للمساعدات المالية بدعوى تقديم خدمة إجتماعية محددة (الأمن الخارجى - الأمن الداخلى - الرعاية الصحية ...الخ) تكفل تحقيق إستقرار المجتمع.

إن قيد الموازنه السهل هو فى النهاية محصلة إتجاهات سياسية - إجتماعية تجعل الدولة مسئولة عن حماية المصالح الإقتصادية القومية، وتحقيق رفاهية المواطنين، ودعم الإتجاهات البيروقراطية. وهو فى نفس الوقت مؤشر على تزايد نفوذ القوى السياسية والبيروقراطية، وعلى ضعف قوى السوق فى إدارة النظام الإقتصادى.

ومن بين أكثر الحجج المناهضة للملكية العامة شيوعا تلك الحجة التى تعتمد على فكرة قيد الموازنة السهل. فالمشروعات العامة تتمتع بإمكانية غير محدودة فى الحصول على ما تحتاجه من تمويل أو موارد مالية بنفقة منخفضة أو حتى بدون نفقات zero cost . فهى

تستطيع أن تقترض بضمانات حكومية تقلل من علاوة المخـاطر risk premium التـى كـان يمكن أن تتحمل عبئهـا بدرجـة أعلـى فـى غيـاب هـذه الضمانـات . كمـا تمنـح هـذه المشـروعات إمتيازات خاصة للوصول إلى الإئتمان المحلى يمكنهـا مـن الحصـول علـى الجـانب الأكـبر منـهـا (٨٥) . فرأس المال الرخيص الذى يقدم إلـى المشـروعات العامـة ، و قـدرة هـذه المشـروعات غير المحدودة على الوصول إلى الموارد المالية ، يسهم فى سوء تخصيص هذه الموارد ، و مـن ثم فى ضعف كفاءتهـا ، و ذلـك علـى خـلاف المشـروعات الخاصـة التـى تخضـع لقيـد الموازنـة الصعب ، و من ثم تستخدم مواردها الإستثمارية بكفاءة أعلى من المشروعات الخاصة .

(٣) مخاطر التهديد بالإستيلاء The threat of takeover :

يرى منظرو حقوق الملكية أن المشروعات الخاصة تتميز بإمكانيـة أو قابليـة تحويـل أو إنتقـال ملكيتهـا ، و مـن ثـم فإنهـا تخضـع لمخـاطر الإستيلاء عليهـا مـن جـانب المنافسـين . أمـا المشروعات العامة فتتميز بعـدم قابليـة أو إمكانيـة إنتقـال حقـوق الملكيـة فيهـا مـن الحكومـة إلـى غيرها من الملاك . فالحكومة تحميها ضد مخاطر الإستيلاء ، أو لا تسمح بالإستيلاء عليهـا مـن جانب المنافسين .

و تأسيساً على ذلـك ، تـرى أدبيـات حقـوق الملكيـة أن مخـاطر التـهديد بالإسـتيلاء التـى تخضـع لهـا المشـروعات الخاصـة ، تحـد مـن السـلوك التقديـرى أو الشـخصى لمديـرى هـذه المشروعات فيرتفع بذلك مستوى أدائها و كفاءتها . أما غياب حقوق الملكيـة القابلـة للتحويـل فـى المشروعات العامة ، و عدم خضوعها بالتالى لمخـاطر التهديد بالإسـتيلاء فيعنـى عـدم خضـوع مديرى هذه المشروعات لأى نوع من الضغوط التى يمكـن أن تدفعهـم إلـى تحسـين كفـاءة الأداء فيها .

فسلوك مديرى المشروعات الخاصة عادة ما يكون مقيداً بسبب مخـاطر الإسـتيلاء التـى يمكن أن تتعرض لها هذه المشروعات . معنى ذلـك أنـه إذا مـا تدهـور أداء هـذه المشـروعات ، مقيساً بمعدلات أرباحها - دون المستوى المستهدف أو الذى يتفق و إمكانياتها ، إنخفضـت أسـعار أسهمها ، و سارع المساهمون فى بيع أسهمهم ، و حل محلهم مساهمون جدد ، يقومون بإسـتبدال

المديرين القدامى و يحلون محلهم مديرين جدد . و على ذلك فإن خوف مديرى المشروعات الخاصة من مخاطر الإستيلاء و الإستغناء عنهم ، يجعلهم يبذلون قصارى جهدهم فى سبيل رفع كفاءة مشروعاتهم . أما المشروعات العامة ، فنظراً لأنها محصنة ضد مخاطر الإستيلاء بسبب حماية الحكومة لها ، فلا يوجد لدى مديريها الدافع أو الحافز على تحسين كفاءتها [٨٦].

(٤) مخاطر التهديد بالإفلاس The threat of bankruptcy :

إن مراقبة المساهمين لسلوك المديرين ليست هى الشكل الوحيد و المباشر للرقابة . فهناك أيضاً رقابة المقرضين أو البنوك التى تقوم بمراقبة تصرفات المديرين لضمان الحصول على القروض التى تمنحها للمشروع . و يضع هذا الشكل من أشكال الرقابة قيوداً على تصرفات المديرين ، تدفعهم إلى محاولة تحسين كفاءة و أداء المشروع بصفة مستمرة ، من أجل ضمان الوفاء بديونه فى مواعيد إستحقاقها ، و إلا تعرض المشروع لمخاطر الإفلاس ، و تعرض المديرون - من ثم - إلى مخاطر فقدان وظائفهم .

و نتيجة لذلك ، يؤدى الدائنون ، أو البنوك بصفة عامة ، دوراً نافعاً بالنسبة للمساهمين ، خصوصاً و أن البنوك لديها من المعلومات و الخبرات ما يمكنها من مراقبة أداء المشروعات المدينة بطريقة أكثر فعالية من المساهمين أنفسهم [٨٧] .

و قد خلصت دراسة عملية فى تحليلها للعلاقة بين البنوك الدائنة و أداء المشروعات المدينة لها فى ألمانيا إلى وجود علاقة إيجابية قوية بين الدور الرقابى للبنوك و مستوى الأداء المالى لهذه المشروعات المدينة [٨٨] .

و على خلاف ذلك ، يقال أن المشروعات العامة تحصل على ما تشاء من موارد مالية بمساعدة الحكومة التى تحميها ضد مخاطر الإفلاس ، و من ثم فإنها تكون أقل كفاءة من المشروعات الخاصة .

٢.٢.٢.٣ ضغوط سوق المنتجات :

إن مصادر الكفاءة لا تكمن فى شكل علاقات الملكية بقدر ما تكمن فـــى مـــدى توافـــر المنافسة في سوق المنتجات [٨٩]. The source of efficiency gains might lie less in ownership status but elsewhere in product market competition.

وعلى ذلك فإن دور سوق المنتجات كمحدد لأداء المشروع يتوقف على ما يوفـــره مـــن منافسة بين المشروعات. فالنظرية الإقتصادية تعطى كل الأهمية لهيكل السوق بدلاً من علاقـــات الملكية فى تحديد مستوى أداء المشروعات. فالمنافسة فى سوق المنتجات يمكن أن تـــؤدى إلـــى إضفاء تحسن كبير على إمكانات الرقابة، ومن ثم تؤدى إلى تزايد الحوافز الدافعة لزيادة أو رفـــع مستوى الكفاءة الإنتاجية والتخصيصية. فهى تسهل ، بصفة خاصة، إمكانية اداء المقارنات بيـــن سلوك المديرين الخاضعين للرقابة فى ظل ظروف عدم اليقين وتعاقب الحوافز والمخاطر التـــى يواجهونها. وتوضح هذه المقارنات بين أداء المديرين كيف يقوم كل منهم بإستغلال هذه الحوافـز، ومواجهة تلك المخاطر [٩٠].

فمن المعروف أن المنافسة غير الكاملة فى ســـوق المنتجـــات تســـمح بـــإنحراف إدارة المشروع عما يحقق مصلحة المساهمين. ويرجـــع هـــذا الأثـــر إلـــى مـــا أســـماه "ليبنشـــتاين" Leibenstein " بنظرية عدم الكفاءة السينية "X - inefficiency. والفكرة الأساسية فـــى هذه النظرية هى أنه فى ظل ظروف المنافسة الكاملة، تكون الأرباح الإقتصادية فى الأجل الطويل مساوية للصفر. وفى هذه الحالة فإن المشروعات ضعيفة الكفاءة تحقق أرباحاً سلبية، ومـــن ثـــم يجب عليها الخروج من مجال الإنتاج. ولكن فى ظل ظروف الإحتكار، تســـتطيع المشـــروعات ضعيفة الكفاءة أن تحقق أرباحاً إيجابية. ومن ثم يمكنها البقاء فى مجال الإنتاج فى الأجل الطويل. وعلى ذلك، إذا كانت أسواق الإنتاج تنافسية بما فيه الكفاية، فإن إدارة المشروع تكون مقيدة فـــى تصرفاتها بما يتفق ومصلحة المساهمين المتمثلة فى تعظيم العائد على الأصـــول، وإلا واجـــهت مخاطر الإفلاس [٩١].

و لكن ما هى العلاقة بين المنافسة و الكفاءة ؟ أو لماذا تتحسن الكفاءة بزيادة درجة المنافسة ؟ و ما هو الميكانزم الذى تؤثر من خلاله المنافسة على مستوى الأداء ؟ يجيب على ذلك " هايك Hayek " بقوله " إن المنافسة هى عملية بحث أو أسلوب لإكتشاف حقائق معينة تتعلق بتحقيق أهداف محددة و مؤقتة " (٩٢) .

The competition is a search process or a method of discovering particular facts relevant to the achievement of specific , temporary purposes .

فالمنافسة تكون ناجحة إذا ما أدت إلى معلومات يمكن عن طريقها تحقيق أهداف ما كانت لتتحقق بأى أسلوب آخر .

إن فكرة المنافسة كعملية تسمح للمشروعات بتحديد الأهداف التى يتعين عليها تبنيها ، و الأهمية النسبية التى تمنحها لمختلف العناصر عند إتخاذ قراراتها فى ظل عدم اليقين . و تمثل هذه القرارات الجوهر الحقيقى لعنصر التنظيم وعمل المنظم. وهى قرارات تتعلق بإختيار السوق الذى تعمل فيه ، ونوع المنتج الذى تتجه (وهى إعتبارات تتعلق بالكفاءة التخصيصية)؛ كما تتعلق كذلك بنوع وكمية عناصر الإنتاج التى تستخدمها ونسب التأليف فيما بينها (وهى إعتبارات تتعلق بالكفاءة الفنية) (٩٣) .

وفى ضوء ما تقدم ، يمكن أن يوضح الجدول التالى رقم (٣) أثر الملكية و هيكل السوق على أداء المشروع.

جدول رقم (٣)

أثر الملكية و هيكل السوق على أداء المشروع

نوع الملكية	هيكل السوق	
	الاحتكار	المنافسة
عامة	A	B
خاصة	C	D

المصدر :

Hartly, K. and Parker, D. (1991) "Privatization : a conceptual frameworke" in Ott, A. F. and Hartley, K. (eds.), op. cit., p. 13.

و على ضوء الشرح السابق لدور سوق المنتجات كمحدد لأداء المشروع ، يمكن أن يستنتج من الجدول السابق ما يلى :

١ - أن المشروع D ، و هو مشروع خاص يعمل فى سوق تنافسية ، يتفوق على المشروع A ، و هو مشروع عام يعمل فى سوق إحتكارية .

٢ - أن المشروع D ، الخاص التنافسى ، يتفوق كذلك على المشروع C الخاص الإحتكارى . و هو ما يعكس الرؤية الإقتصادية العامة تجاه تفضيل المنافسة .

٣ - أن المشروع D ، الخاص التنافسى ، يتكافأ مع ، أو قد يتفوق على ، المشروع B ، العام التنافسى ، حيث تشير بعض الدراسات إلى أنه فى ظل ظروف المنافسة ، قد تبدو المشروعات الخاصة أكثر كفاءة من المشروعات العامة (٩٤) .

٤ - أن المشروع B العام التنافسى ، أفضل من المشروع A ، العام الإحتكارى ، و هو ما يعكس كذلك أهمية المنافسة .

٥ - أن المشروع C ، الخاص الإحتكارى ، قد يبدو أفضل من المشروع A ، العام الإحتكارى ،و هو ما يعكس أهمية الدور الحاكم لأسواق رأس المال الخاصة حتى فى ظل البيئة غير التنافسية .

٦ - أن المشروع B ، العام التنافسى ، قد يكون أفضل من ، أو أسوأ من ، أو يتكافأ مع المشروع C ، الخاص الإحتكارى ؛ حيث يتوقف الأمر فى النهاية على القوة النسبية لكل من ضغوط سوق المنتجات (المنافسة) و ضغوط سوق رأس المال .

و هكذا يمكن القول أنه كلما كانت السوق تنافسية ، تضاءلت الأهداف غير الربحية للمشروع ، و زادت بالتالى كفاءته ؛ و كلما كانت السوق إحتكارية ، زادت الأهداف غير الربحية للمشروع بسبب تصرف المديرين وفق تصوراتهم و تقديراتهم الشخصية ، و ضعفت بالتالى كفاءته . و لهذا يرى البعض ان فوائد الخصخصة قد تبدو ضئيلة للغاية ، و قد لا توجد على الإطلاق ، فى حالة غياب الإجراءات الرامية إلى خلق بيئة تنافسية تعمل فيها المشروعات التى يتم خصخصتها ، و أنه لو تعارضت أهداف سياسات التحرير الإقتصادى و المنافسة مع أهداف نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، لتعين إعطاء الأولوية لأهداف التحرير و المنافسة (٩٥). وعلى ذلك، فإن درجة المنافسة و ليست الملكية ، هى العامل الحاسم بالنسبة للكفاءة (٩٦).

It is not ownership which is crucial for efficiency , rather it is the degree of competition .

٣.٢.٢.٢ ضغوط سوق العمل الإدارى

تتحدد مرتبات و مكافآت المديرين على أساس مستوى أداء المشروعات التى يقومون بإدارتها. ولهذا يبذل مديرو المشروعات كل ما فى وسعهم من جهد لتحسين كفاءة المشروعات القائمين على إدارتها ، من أجل الحفاظ على سمعتهم فى سوق العمل الإدارى، وللحصول على أعلى مكاسب ممكنة نتيجة لذلك. معنى ذلك أن هناك ما يدفع المديرين نحو تحسين كفاءة المشروعات التى يضطلعون بإدارتها، وهو ما يعنى أن سوق العمل الإدارى يعمل كميكانزم للرقابة على سلوك و تصرفات المديرين ، ربما بطريقة أكثر فعالية من مراقبة المساهمين للسلوك الإدارى. فالمساهم يستطيع تنويع حافظة إستثماره و توزيعها على مشروعات مختلفة ، ومن ثم يتضاءل لديه الحافز على مراقبة سلوك المديرين فى كل مشروع على حده؛ أما المدير فهو لا يعمل إلا فى مشروع واحد فقط، ومن ثم يجب عليه أن يستخدم كل مهاراته وخبراته الإدارية لتحسين كفاءة هذا المشروع (٩٧) .

فسوق العمل الإدارى يمثل إذن أحد الميكانزمات الفعالة التى تضمن عدم إنحراف أهداف مديرى المشروعات عن أهداف المساهمين . فمن أجل المحافظة على قيمتهم (أجورهم) فى سوق العمل الإدارى ، يبذل المديرون قصارى جهدهم لتحقيق مصالح المساهمين ، إذ أن " سوق العمل الإدارى تحدد أثمان خدمات المديرين وفقاً لأدائهم [(٩٨)] وتمثل أسعار أسهم المشروعات القائمين عليها مؤشرات كافية على مستوى هذا الأداء. ولعل هذا هو ما دفع بعض الباحثين إلى إستنتاج أن" القضية الحقيقية تتمثل فى المسئولية الإدارية وليس فى شكل الملكية" [(٩٩)].

The real issue is the managerial accountability , not the form of ownership .

كانت تلك هى أهم عناصر البيئة الخارجية التى تعمل فيها المشروعات بصفة عامة. وهى تمثل، مع عناصر البيئة الداخلية للمشروع، أهم مصادر الكفاءة بالنسبة للمشروعات. فهى حزمة من الحوافز والضغوط التى تدفع المشروعات نحو تحسين كفاءتها. ومع ذلك، ترى أدبيات حقوق الملكية والإختيار العام أن هذه الحوافز والضغوط تؤثر بطريقة أكثر فعالية على المشروعات الخاصة على نحو يرفع من مستوى كفاءتها. أما المشروعات العامة فهى أقل عرضة أو خضوعاً لهذه الضغوط بسبب حماية الحكومة لها ، و من ثم تتسم كفاءتها بالضعف النسبى إذا ما قورنت بكفاءة المشروعات الخاصة. وسوف نخصص القسم التالى من البحث لتمحيص هذه الفرضية على المستويين النظرى والعملى.

- ٣ -

الملكية والأداء

تعد الملكية عنصراً أساسياً و مثيراً للجدل فى كل المجتمعات و النظم الإقتصادية و الإجتماعية ؛ إذ يفضل بعض المجتمعات و النظم ملكية الدولة لكل أو بعض وسائل الإنتاج ، بينما يفضل بعضها الآخر الملكية الخاصة على الملكية العامة . فهل يعد نمط الملكية -من حيث المبدأ- عاملاً محدداً لسلوك المشروع ، يؤثر على مستوى أدائه ؟ تتنازع الإجابة على هذا السؤال ثلاثة إتجاهات نظرية هى (١٠٠) :

- إتجاه يرى أن نمط الملكية عامل مؤثر من منظور مؤداه أن الملكية العامة أفضل من الملكية الخاصة لأنها تحقق كثيراً من الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية .
- إتجاه آخر يرتبط بنظريتى الإختيار العام و حقوق الملكية يؤكد بدوره على أهمية الملكية كعامل مؤثر فى سلوك المشروع و لكن من منظور مختلف يناقض تماماً الإتجاه الأول ، مؤداه أن الملكية الخاصة أفضل من الملكية العامة التى تتسم بعدم الكفاءة .
- إتجاه ثالث و أخير يقع فى منطقة وسطى بين الإتجاهين السابقين ، ويرى أنه ليس هناك من سبب أساسى يحملنا على الإعتقاد فى أن الملكية العامة أكثر أو أقل كفاءة من الملكية الخاصة أو العكس . فقد تفضل الملكية العامة فى مجالات معينة أو لتحقيق أهداف معينة ؛ كما قد تفضل الملكية الخاصة فى مجالات أخرى .

أما على المستوى العملى ، فقد إنتهت كثير من الدراسات ، إن لم يكن معظمها ، إلى نتائج مختلطة بشأن تأثير نمط ملكية المشروعات على مستوى كفاءتها ، و هو ما يعنى صعوبة إستنتاج تفوق أى نمط على الآخر .

و يستهدف هذا القسم من البحث تمحيص الإتجاه النظرى المرتبط بنظريتى حقوق الملكية و الإختيار العام . و الذى يفضل الملكية الخاصة على الملكية العامة ، ثم إستعراض نتائج بعض الدراسات العملية فى هذا الشأن .

٣ ـ ١ العلاقة بين الملكية و الأداء على المستوى النظرى :

نعرض فيما يلى لأهم الإتجاهات النظرية المفضلة للملكية الخاصة على الملكية العامة، وللمناقشات وردود الأفعال التى أثارتها. و يمكن حصر هذه الإتجاهات فى ثلاث نظريات أساسية هى : نظرية المعرفة المنتشرة أو المنقولة ، نظرية حقوق الملكية ، نظرية الإختيار العام.

٣ ـ ١ ـ ١ نظرية المعرفة المنتشرة أو المنقولة Dispersed knowledge theory :

وفقاً للمدرسة النمساوية ، فإن طبيعة المعرفة الإنسانية ـ بما فى ذلك المعرفة الإقتصادية ـ تحول دون إمكانية تصنيفها و نقلها بالكامل للآخرين [١٠١]. و بسبب هذه الصعوبة التى تكتنف عملية نقل المعرفة ، يذهب أنصار هذه المدرسة إلى أن الدولة غالباً ما تكون أكثر جهلاً من أصحاب المشروعات الخاصة بكل ما يتعلق بهذه العملية. ويرجع فشل إقتصادات التخطيط المركزى ـ من وجهة نظرهم ـ إلى تمركز المعرفة و صعوبة نشرها فى جنبات الإقتصاد القومى عبر نظام التدرج الهرمى للسلطة و المسئولية الذى يميز هذه الإقتصادات . فإكتساب المعرفة و إستخدامها بكفاءة لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال مؤشرات الأثمان التى تقدمهاالأسواق . و لهذا تكون القرارات أكثر كفاءة إذا ما تركت لأصحاب المشروعات الخاصة و ممثليهم . و هنا يكمن سبب تفوق و تفضيل الملكية الخاصة على الملكية العامة لدى أنصار هذه المدرسة [١٠٢].

و قد تعرضت هذه النظرية لعدة إنتقادات أهمها أن مسألة صعوبة الإفادة من المعرفة المنقولة هى فى الواقع ظاهرة عامة لا تقتصر فقط على مشروعات الدولة . فهذه المشكلة تواجه كذلك المشروعات الخاصة و بنفس الدرجة . ومع ذلك ، فإن المشروعات كبيرة الحجم ـ الخاصة و العامة على السواء ـ تستطيع أن تتجاوز هذه المشكلة بسبب ما يتوافر لها من مزايا معلوماتية Informational advantages وغيرها من المزايا المتعلقة بحجم الانتاج ونطاق التوزيع. وعلى ذلك تصبح القضية الحقيقية هى التوليفة المثالية Ideal mix بين كل من أشكال المعرفة الممركزة وغير الممركزة Centralized and decentralized أى

الجمع بين التفاعل التلقائى فيما بين الوحدات المستقلة من خلال قوى السوق ، و التفاعل الإدارى الرئاسى داخل المشروع . و هكذا تتعلق القضية أساساً بالحجم المثالى للمشروع لا بنمط أو هيكل ملكيته .

وإذا كان أنصار المدرسة النمساوية يؤكدون على أن المنافسة تلعب دوراً هاماً فى توليد المعلومات الضرورية فى التنسيق الفعال ، فإن ذلك لا يمثل حجة فى صالح الملكية الخاصة فى حد ذاتها. فإذا ما كانت المنافسة فى سوق المنتجات فعالة ، فإنها سوف تولد نفس المعلومات بصرف النظر عمن يمتلك المشروع المعنى. معنى ذلك أن الحجة القائلة "دع السوق يقرر" Let the market decides لا تبرر الملكية الخاصة لذاتها ، و لكنها تبرر أهمية المنافسة الفعالة فى سوق المنتجات، سواء كان المشروع خاصا أم عاماً. ففى كثير من الحالات، ترتب على إدخال عنصر المنافسة فى أسواق المنتجات ، تحسن كفاءة المشروعات العامة (١٠٣).

وهكذا لا تقدم نظرية المعرفة المنتشرة من الحجج ما يبرر تفضيل الملكية الخاصة على الملكية العامة (١٠٤).

٣ ـ ١ ـ ٢ نظرية حقوق الملكية property rights theory :

تذهب نظرية حقوق الملكية إلى أن الملكية العامة هى ملكية شائعة communal ownership تؤدى إلى إهدار الموارد و تبديدها ، و هو ما يعرف "بمأساة الشيوع " Tragedy of commons . فحقوق الملكية فى المشروعات العامة تتسم بالضعف أو الهزال الشديد ، حيث أنها تخص كل أفراد الشعب ؛ و من ثم فإن الحق فى أرباح هذه المشروعات يتميز بالإنتشار و عدم التحديد أو الوضوح . أما فى المشروعات الخاصة ، فتتميز حقوق الملكية بالقوة و الخصوصية ، حيث أنها تخص عدد معين و محدد من الأشخاص ؛ و من ثم يكون الحق فى الأرباح محدداً و واضحاً . و بسبب هذا الفارق الأساسى ، تقل حوافز ملاك المشروعات العامة (الجمهور) فى مراقبة سلوك المديرين ، فى حين تقوى حوافز ملاك المشروعات الخاصة فى مراقبة هذا السلوك (١٠٥).

و يرى أصحاب نظرية حقوق الملكية أن هيكل حقوق الملكية فى المشروع الرأسمالى التقليدى ، جاء إستجابة لمشكلات التعامل ، و بصفة خاصة مشكلة إنتاج الفريق team production . فجوهر المشروع هو قيام فريق من الأفراد بتحويل مستلزمات الإنتاج إلى منتجات نهائية عبر جهود مشتركة يتم التنسيق فيما بينها ، مع صعوبة أو إستحالة عزل وتقييم المساهمة الفردية لكل عضو من أعضاء الفريق . و نظراً لأن جهود أى عضو يمكن أن تؤثر على إنتاجية بقية الأعضاء ، لذا يتعين على كل عضو منهم ان يبذل قصارى جهده لتحقيق النتائج المرجوة . و لكن بعض أعضاء الفريق قد يميلون إلى التهرب من أداء ما يناط بهم من إلتزامات نظراً لأن النتيجة النهائية لعملهم ، و التى تتمثل فى تحقيق أكبر قدر ممكن من الإنتاج ، لن يستأثر بها أى منهم منفرداً ، حيث أن ثمارها سوف توزع على الجميع ، يستوى فى ذلك من تكاسل مع من بذل كل ما فى وسعه من جهد . و على ذلك ، و من أجل منع ظاهرة التهرب من اداء العمل و إستغلال جهود الآخرين ، يلزم تعيين مراقب monitor لمراقبة سلوك أعضاء فريق الإنتاج (١٠٦).

و مع ذلك ، تظل المشكلة قائمة ، لأن المراقب قد لا يؤدى عمله كما ينبغى ، ومن ثم فإن الأمر يقتضى مراقبة سلوك المراقب . فمن يراقب المراقب Who monitors the monitor? . و لحل هذه المشكلة ، لابد من وجود حافز incentive يدفع المراقب إلى القيام بعمله على أكمل وجه ممكن . و يتمثل هذا الحافز فى إختصاص المراقب بالدخل المتبقى residual income ، بمعنى أن يتلقى المراقب الدخل المتبقى فى المشروع بعد أداء كل نفقات الإنتاج . فإذا ما صار المراقب مطالباً بالدخل المتبقى residual - claimant ، توافر لديه حافز قوى على مراقبة سلوك اعضاء فريق الإنتاج ، و دفعهم نحو زيادة كفاءة المشروع . فالمنافع المترتبة على تحسين كفاءة المشروع سوف يختص بها المراقب بدلاً من إقتسامها بين كل أعضاء الفريق .

و على ذلك ترى نظرية حقوق الملكية أن المشروع الفردى الذى يمتلكه و يديره شخص واحد هو أكفأ أشكال المشروعات ، حيث تتركز حقوق الملكية فى يد شخص واحد هو المالك والمدير فى نفس الوقت . فنظراً لأنه المختص الوحيد بالدخل المتبقى ، فإنه يتوافر لديه أقصى

حافز ممكن maximum incentive على زيادة كفاءة المشروع كما أن مشكلة الوكالة agency problem لا تثار فى المشروع الفردى الذى يديره مالكه ، فالمالك المدير الذى تتركز فى يده كل حقوق الملكية و الرقابة ليس وكيلاً عن فريق الإنتاج ، بل هو صاحب المشروع نفسه . و لكي يتمكن المراقب المختص بالدخل المتبقى - The residual claimant monitor من القيام بعمله، فإنه يجب أن يتمتع بحزمة متكاملة من الحقوق تشمل[١٠٧]:

- أن يختص بالدخل المتبقى .
- أن يلاحظ سلوك مدخلات الإنتاج .
- أن يكون طرفاً مركزياً فى كل عقود إستخدام المدخلات .
- أن يقوم بتعديل عضوية الفريق بالزيادة أو بالنقصان .
- أن يبيع هذه الحقوق التى تحدد مالك أو صاحب المشروع .

و على ذلك ، فإن سبب تفضيل الملكية الخاصة و تفوقها على الملكية العامة لدى أنصار هذه النظرية هو أن الملكية الخاصة تضمن أن يكون لدى المراقب كمطالب بالدخل المتبقى ، حافز قوى على تعظيم أرباح المشروع ؛ بينما لا يتوافر مثل هذا الحافز فى المشروعات العامة . فسلطات الرقابة الحكومية ، و الجمهور بصفته مالكاً لهذه المشروعات ، لا يتوافر لأى منهم الحافز الخاص على مراقبة سلوك مديرى هذه المشروعات ؛ أى أنه لا يوجد مطالب بالدخل المتبقى بسبب إنتشار حقوق الملكية بين الجمهور بصفة عامة .

على أن هذا الإنتقاد الموجه إلى الملكية العامة و المتمثل فى إنتشار حقوق الملكية على نحو يجعله أقل وضوحاً وتحديداً من حقوق الملكية فى المشروعات الخاصة ، و الذى يعزى إليه سبب ضعف كفاءة المشروعات العامة لدى أنصار نظرية حقوق الملكية ، يمكن أن يوجه كذلك إلى المشروعات الخاصة الكبيرة التى تأخذ شكل شركات المساهمة العملاقة . ففى هذه المشروعات التى أصبحت تمثل الشكل المسيطر للمشروع الرأسمالى ، توزع حقوق الملكية ، و من ثم حق المطالبة بالدخل المتبقى ، على عدد كبير جداً من المساهمين ؛ و تنفصل فيها كذلك حقوق الملكية عن حق الرقابة و السيطرة ، حيث يعهد بالرقابة على عمليات المشروع و

أنشطته إلى طبقة محترفة من المديرين المعينين بأجور ثابتة. فالسمة المميزة لشركات المساهمة الكبيرة تتمثل فى إنفصال الحق فى المطالبة بالدخل المتبقى عن الحق فى الرقابة على مدخلات الإنتاج. The right to claim the residual is separated from the right to monitor the inputs. وذلك على خلاف ما كانت تقضى به " القاعدة الذهبية الرأسمالية " كما يسميها البعض، التى كانت ترى - فى إطار المفهوم التقليدى للمشروع - ضرورة تركيز سلطة الرقابة والسيطرة فى أيدى المساهمين، على أساس أنهم هم الذين يتحملون مخاطر المشروع(١٠٨) Where the risk lies, there lies the control also.

فالشركات المساهمة الكبيرة يجرى تصنيفها حالياً على انها شركات خاضعة لرقابة و سيطرة المديرين management - controlled corporations بدلاً من حملة الأسهم . فلقد خلق تركز السلطة الإقتصادية وفصلها عن الملكية إمبراطوريات إقتصادية وضعت تحت تصرف المديرين الذين أزاحوا الملاك إلى موقع يقتصر فيه دورهم على تقديم الوسائل التى تمكن هؤلاء الأمراء الجدد (المديرين) من ممارسة سلطتهم .

وقد أكد "جالبيرث" Galbraith على هذا الإتجاه حيث وصف هؤلاء المديرين بأنهم النخبة الإدارية Managerial elite الذين يسيطرون على الهيكل الفنى techno-structure للصناعة من خلال إمتلاكهم لناصية الأساليب الفنية الحديثة، والذين حلوا محل الطبقة الأرستقراطية من ملاك الأراضى landed gentry فى العصور الوسطى، ثم محل الطبقة الرأسمالية فى العصر الفيكتورى Victorian capitalicts (١٠٩) .

ويترتب على ذلك، أن نظرية المطالب بالدخل المتبقى لن تعمل بكفاءة فى مثل هذه الشركات المساهمة الكبيرة. فالمطالب بالدخل المتبقى، فى هذه الحالة، ليس فرداً واحداً، أو حتى عدد قليل من الأفراد بل هو عدد كبير جداً من حملة الأسهم. ونظراً لأن الدخل المتبقى لن يستأثر به مساهم بعينه أو عدد قليل منهم، حيث يوزع على كل المساهمين بنسبة ما يمتلكون من أسهم، فإنه لن يكون هناك حافز قوى يدفع كل مساهم لأن يراقب نشاط المديرين وأعمالهم

وهو ما يطلق عليه "مصيدة السلعة العامة" Public good trap أو مشكلة الإنتهازية Free rider problem -. هذا بالإضافة إلى أن المساهمين غالباً ما يميلون إلى تنويع حافظة إستثماراتهم عن طريق إمتلاك أسهم عدة شركات مختلفة Spread their wealth over a wider rang of assets ، تجنباً أو تقليلاً للمخاطر؛ ومن ثم فإنهم لا يهتمون عادة بكيفية إدارة أية شركة من هذه الشركات. وحتى إذا ما رغبوا في القيام بذلك، فإنه غالباً ما لا تتوافر لديهم الخبرة والمعلومات اللازمة. كما أن طبيعة الخدمات الإدارية عادة ما تكون شديدة التعقيد ومرتفعة النفقات بالنسبة للمراقب (١١٠).

ومن ناحية أخرى، فإن المديرين غالباً ما يعملون وفق عقود محددة الأجر، بصرف النظر عن مدى ربحية أو خسارة الشركات (١١١). ولذلك فإن أهداف المديرين قد تنحرف بعيداً عن أهداف حملة الأسهم فبينما ينحصر كل إهتمام المساهمين في زيادة الأرباح للحصول على أكبر عائد ممكن على أسهمهم، نجد أن المديرين قد ينشغلون بأهداف أخرى مثل زيادة حجم المبيعات، تحسين جودة المنتجات، فتح أسواق جديدة...الخ، حتى ولو تعارض ذلك مع هدف المساهمين. فالمديرون يهتمون أساساً بتكوين شهرة وسمعة طيبة لهم في سوق العمل الإداري، ليتمكنوا من إقتضاء أجور أعلى على خدماتهم الإدارية (١١٢). على هذا النحو، يمكن أن يستخدم مديرو الشركات المساهمة موارد هذه الشركات في تحقيق مصالحهم الخاصة لا مصالح المساهمين، وهو ما يعني ضعف الكفاءة الإدارية أو حتى فسادها في هذه الشركات (١١٣).

وإزاء هذا القصور الذي تواجهه نظرية المطالب بالدخل المتبقي في شركات المساهمة، طورت مدرسة حقوق الملكية نظرية أخرى تنظم علاقة الوكالة agency relationship في هذه الشركات، وتكمل نظرية المطالب بالدخل المتبقي، تعرف بنظرية "وكيل المالك" principal - agent (١١٤). ففي شركات المساهمة، يكون المديرون وكلاء agents عن حملة الأسهم أو الملاك principals (١١٥). وعلى ذلك، فإن المديرين، بإعتبارهم وكلاء للمساهمين، يجب أن يعملوا على تحقيق مصلحة المساهمين المتمثلة في الحصول على أكبر ربح ممكن. وإذا ما حاول المديرون تحقيق أهداف أخرى، فإن ذلك قد يؤدي إلى إنخفاض أرباح المساهمين الذين يضطرون في هذه الحالة إلى التكالب على بيع ما في حوزتهم من أسهم

الشركة ، فتنخفض أسعارها ، مما يعرض الشركة للإستيلاء عليها من جانب مشروعات أخرى أو مساهمين جدد . و مع تغير ملكية الشركة ، يقوم الملاك الجدد بتغيير جهازها الإدارى ، فيفقد المديرون بذلك وظائفهم ، و تتدهور سمعتهم فى سوق العمل الإدارى . و لهذا ، و من أجل تجنب هذا المصير السئ ، فإن المديرين سوف يبذلون قصارى جهدهم لتحسين كفاءة الشركة المسئولين عن إدارتها . و هكذا تعتمد نظرية " وكيل المالك " على سوق العمل الإدارى كأحد الميكانزمات الفعالة فى مراقبة سلوك المديرين ، أى أن سوق العمل الإدارى يمكن أن يحل محل المساهمين فى رقابة سلوك المديرين ، ومن ثم يكون المديرون مرغمين على إدارة المشروعات بكفاءة ، سواء قام المساهمون برقابتهم أم لا . على هذا الأساس ، يفضل أصحاب نظرية حقوق الملكية المشروعات الخاصة على المشروعات العامة . فالمشروعات العامة تحميها الحكومة ضد مخاطر الإستيلاء عليها من جانب مشروعات منافسة أو مساهمين جدد ، حيث أن حقوق الملكية فيها غير قابلة للإنتقال أو التداول ، و من ثم فإن سوق العمل الإدارى لن يعمل فى هذه الحالة كأداة رقابية على سلوك المديرين . و فى ظل غياب الرقابة التى يمكن أن توفرها سوق العمل الإدارى ، بالإضافة إلى ضعف أو غياب رقابة الناخبين لسلوك مديرى المشروعات العامة ، يتدهور أداء هذه المشروعات . فالمشروعات العامة لا يتوافر لها من وسائل الرقابة سوى رقابة الأجهزة الحكومية التى تتسم بالضعف النسبى إذا ما قورنت بالرقابة التى يوفرها سوق الإدارة و سوق رأس المال بالنسبة للمشروعات الخاصة (١١٦).

نخلص مما تقدم إلى أن مدرسة حقوق الملكية فى إعتمادها على نظريتى المطالب بالدخل المتبقى ، و وكيل المالك ، ترى أن الموظفين المدنيين المسئولين عن رقابة المشروعات العامة لا يختصون بأى نوع من المكاسب المالية إذا ما تحسن أداء هذه المشروعات ، و من ثم لا يتوافر لديهم أى حافز على القيام بالرقابة على وجهها الأكمل . ومن ناحية أخرى ، فإن الجمهور (الملاك) لا يمتلك إمكانية تحويل أصول هذه المشروعات وفقاً لمدى ربحيتها أو العائد عليها . و من ثم فإن غياب تمرد أو عصيان حملة الأسهم shareholder's rebellions أو مخاطر التهديد بالإستيلاء يعنى غياب شكل من أشكال الرقابة الحاسمة على أداء المشروعات العامة ، تاركاً مديرى هذه المشروعات أكثر حرية فى تبنى أهدافهم الخاصة

من مديرى المشروعات الخاصة . و هكذا تتفوق المشروعات الخاصة على المشـروعات العامـة من حيث مستوى الكفاءة .

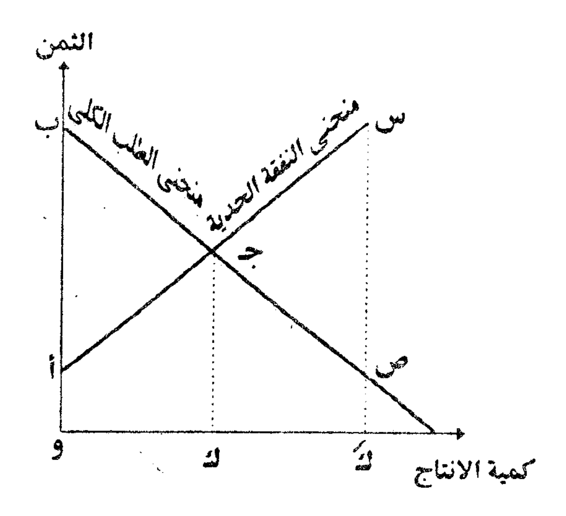
٣ ـ ١ ـ ٣ نظرية الإختيار العام Public choice theory

تدور تحليلات الإختيار العام حول إستخدام الأدوات الإقتصادية لدراسة العملية الحكومية government process ، فهى تهتم بطبيعة إتخـاذ القرار داخل المنظمـات الحكوميـة أو العامة . و الفرضيـة الأساسية لدى منظرى الإختيـار العـام تتمثـل فـى أن كـل أطـراف العمليـة السياسـية ، سـواء كـانوا مـن النـاخبين ، أو رجـال السياسـة ، أو العـاملين فـى الإدارات و المشـروعات الحكوميـة ، لا يهتمـون إلا بمصـالحهم الخاصـة Self - interested individuals. كما أن العاملين فى المشروعات والإدارات الحكوميـة (الطبقـة البيروقراطيـة) يخضعون لرقابة خارجية محدودة مـن جـانب الأجهزة الرقابيـة الحكوميـة ، و لا يملكـون سـوى حوافز داخلية ضعيفة . ومن ثم فإن النتيجة المنطقية لذلك هى أن المشروعات العامـة تميـل إلـى إنتاج كمية من المنتجات تزيد عن مستوى الإنتـاج الإقتصـادي أو الأمثـل ، عنـد نفقـات أعلـى و غير ضرورية ، بإستخدام عدد من العاملين يزيد عن الحاجة . فهى مشروعات تفتقر إلى الكفـاءة الإنتاجية والتخصيصية على السواء (١١٧).

ووفقاً لأحد نماذج السلوك البيروقراطى ، فإن الإختلاف الأساسـى بيـن علاقـات التبـادل فى المنظمات الحكومية (ومنهـا المشـروعات العامـة) والمنظمـات السـوقية (ومنهـا المشـروعات الخاصة) يكمـن فـى أن الأولـى تعرض ناتجها الكلـى مقـابل الميزانيـة التـى تحصـل عليهـا مـن الحكومة، فى حين أن الثانية تعرض إنتاجها مقابل الثمن السائد فى السوق (١١٨). ولهـذا يتوقـع هذا النمـوذج أن يكـون حجـم الإنتـاج الفعلـى فـى المشـروعات العامـة أكـبر بكثـير مـن الحجـم الإقتصادى أو الأمثل الذى يتحقق عند أدنى نفقة متوسطة ممكنة ، و هو ما يوضحه الشكل التالى رقم (٣)

شكل رقم (٣)

السلوك البيروقراطى و تعظيم الميزانية



المصدر :

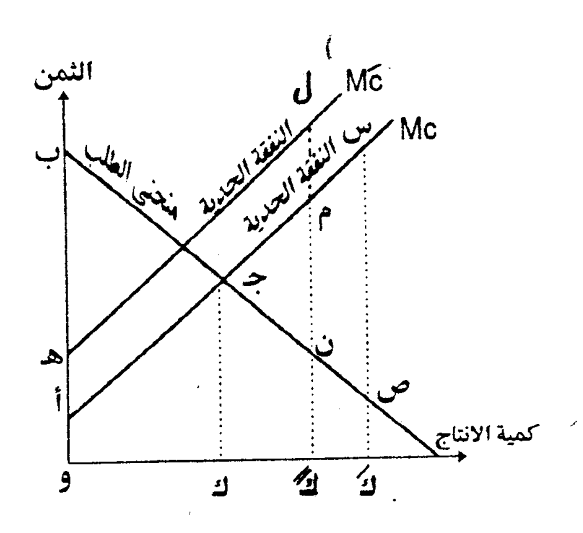
Walters, S.J.K. (1993) "Enterprise, government, and the public" Mc Grow - Hill, New York, P.102

ويلاحظ من الشكل أن الحجم الأمثل أو الإقتصادى للإنتاج يتحدد عند النقطة ' ك " (نقطة تقاطع منحنى الطلب الكلى مع منحنى النفقة الحدية ، و من ثم نقطة تساوى الثمن و النفقة). ويحقق هذا الحجم الأمثل للإنتاج فائضاً إجتماعياً يساوى مساحة الشكل أ ب ج . و لكن المشروع ينتج بالفعل الكمية كَ المرتبطة بأكبر ميزانية ممكنة بشرط تساوى المنفعة الكلية للمستهلكين (مساحة الشكل و ب ص كَ) مع النفقة الكلية (مساحة الشكل و أ س كَ) . و عند هذا المستوى من الإنتاج (كَ) الذى يتجاوز الحجم الأمثل للإنتاج (ك) تبدأ التحميلات الإقتصادية أو مساوئ الإنتاج الكبير فى الظهور ، و ينتج المشروع عند مستويات نفقة أعلى . و هكذا ، يتمخض السلوك البيروقراطى الرامى إلى تعظيم منفعته الخاصة عن إنفاق الفائض الإجتماعى الإحتمالى (أ ب ج) ، حيث يتم إنفاقه على التوسع فى الإنتاج ليتجاوز حجمه الأمثل ، و هو إنفاق تعبر عنه مساحة الشكل س ص ج الذى يساوى الفائض الإجتماعى أ ب ج [١١٩].

و قد تم تطوير النموذج السابق ليأخذ صيغة أخرى يعبر عنها الشكل التالى رقم (٤)

شكل رقم (٤)

السلوك البيروقراطى و ضعف الكفاءة الإنتاجية و التخصيصية



المصدر :

Walters, S.K.J. (1993), op.cit., p. 103

و يلاحظ من الشكل أن التعديل الذى تم إدخاله على النموذج السابق يتمثل فى أن السلوك البيروقراطى الرامى إلى تحقيق مصالحه الخاصة لابد و أن يعمل على إنفاق جزء من ميزانية المشروع فى صورة زيادة فى المرتبات و العلاوات و عدد العاملين أو أية صورة أخرى تحقق مصالح الطبقة البيروقراطية ، الأمر الذى يؤدى إلى زيادة نفقات الإنتاج . و لهذا يرتفع منحنى النفقة الحدية من وضعه الأصلى Mc ليأخذ موقعاً أعلى يعبر عنه المنحنى M̄C فى النموذج الجديد الذى يعبر عنه الشكل الحالى رقم (٤) . و فى هذا الشكل يتحدد الحجم الأمثل للإنتاج أيضاً عند النقطة ك ، حيث يمكن تحقيق فائض يساوى مساحة الشكل أ ب ج . و لكن المشروع يقوم بإنتاج الكمية التى تعبر عنها النقطة كً بدلاً من النقطة كَ فى الشكل السابق رقم (٣) . فى هذه الحالة ، نجد أن المشروع يتجاوز الحجم الأمثل للإنتاج (ك) إلا أنه ينتج الكمية كً ، و هى كمية أقل مما كان ينتجها من قبل (كَ) . و السبب فى ذلك هو أن جانباً من الفائض

الإجتماعى المتاح أمام الطبقة البيروقراطية (المساحة أ ب ج) يتم إنفاقه فى صورة نفقات إنتاج أعلى أو غير ضرورية (زيادة المرتبات والأجور وعدد العاملين) تعبر عنها مساحة الشكل أ هـ ل م، الأمر الذى يؤدى إلى قلة الموارد المتاحة للإنفاق على التوسع فى الإنتاج.

إن المحصلة النهائية لهذا النموذج الجديد هى أن الفائض الإجتماعى يتم إنفاقه بالكامل أيضاً ولكن فى ناحيتين : إذ يجرى إنفاق جانب منه فى صورة زيادة المنافع الخاصة الطبقة البيروقراطية، والجانب الأخر يتم إنفاقه لزيادة الإنتاج. أما فى النموذج الأول الذى يعبر عنه الشكل السابق رقم (٣)، فكان الفائض الإجتماعى ينفق بكامله على زيادة الإنتاج. ولكن النموذجين يتفقان معاً فى أن السلوك البيروقراطى يتميز بضعف الكفاءة الإنتاجية والتخصيصية.

وعلى الرغم مما قد يبدو فى أدبيات الإختيار العام من مبالغة فى تشويه صورة الحكومة والمنظمات العامة، إلا أنها تتفق وأدبيات حقوق الملكية فى أنه فى ظل غياب باعث أو حافز الربح، تميل هذه المنظمات إلى تبنى أهداف وسياسات غير مثالية. كما أنهما يتفقان بشأن عدم وضوح المسئولية blurred accountability فى المنظمات الحكومية، وفشل صندوق الإقتراع العام the ballot box فى أن يحاكى السوق فى التعبير عن الحاجات العامة.

ومع ذلك، يمكن القول أن أدبيات الإختيار العام تبالغ بشأن مدى ونتائج النزعة الأنانية self - seeking لرجال السياسة وموظفى الحكومة والمشروعات العامة فهى ترتكز على إفتراض أن المصلحة الشخصية المادية هى المحرك الأساسى أو الوحيد لسلوك، متأثرة فى ذلك بالنموذج النيوكلاسيكى للرجل الإقتصادى الذى يهدف إلى تعظيم منافعه الخاصة، وهو إفتراض غير صحيح على إطلاقه. فالمصلحة الشخصية المادية ليست هى المحرك الوحيد للسلوك الإنسانى [١٢٠]! فأى نظام قانونى - بما فى ذلك حقوق الملكية - لكى يعمل على نحو صحيح، لابد وأن يتضمن بالضرورة بعض الضوابط الأخلاقية التى يسميها البعض "المواثيق الأيديولوجية للصدق والأمانة" [١٢١]! Ideological commitment to integrity and honesty معنى ذلك أن وجود نظام كفء فى أى مجال يعتمد على الإبتعاد قليلاً عن نموذج المصلحة الشخصية البحتة. ففى إطار المشروع العام، يجب أن نشير إلى أن بواعث

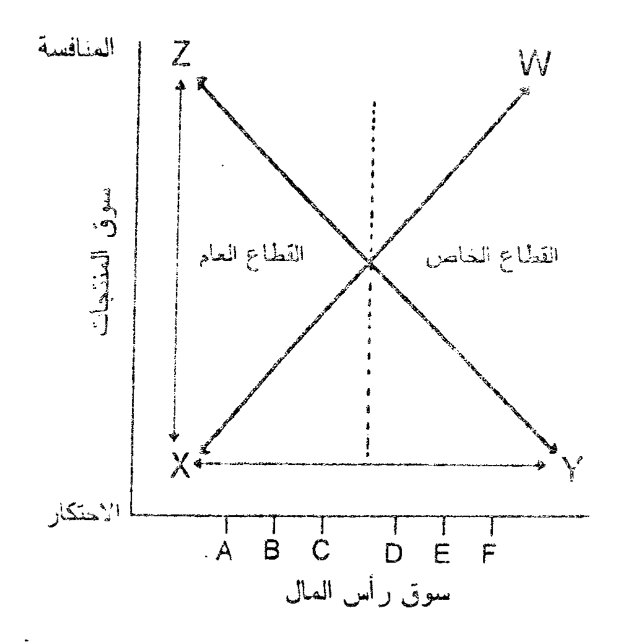
مثل الوطنية ، الإيثار ، و حتى التباهي بخدمة الجمهور ، يمكن أن تدفع مديري المشروعات العامة نحو أداء أفضل ، على الرغم من إدراكنا لوجود مخاطر الأنانية البيروقراطية لمديري هذه المشروعات . ذلك أن تبني الإفتراض المبسط لسلوك المنفعة الشخصية المحضة ، يصعب معه تفسير وجود كثير من المشروعات العامة التي تتميز بدرجة عالية جداً من الكفاءة ، رغم ما قد تتمتع به من نفوذ إحتكاري. ففي كثير من البلدان مثل فرنسا ، تايوان ، النمسا ، كوريا الجنوبية ، تميز أداء المشروعات العامة بالفعالية و الكفاءة خلال العقود القليلة الماضية ؛ بل إن كثيراً من المشروعات العامة في إنجلترا كان يعمل بكفاءة عالية قبل عملية الخصخصة الواسعة التي شهدتها إنجلترا في أواخر السبعينيات و طوال الثمانينيات (١٢٢).

نخلص مما سبق إلى أن النظريات السابقة ، على الرغم من وجود بعض الإختلافات أو الفروق الدقيقة فيما بينها ، تتفق على أن المشروعات العامة أقل كفاءة من المشروعات الخاصة. و يرجع ضعف كفاءة المشروعات العامة ـ لديها ـ إلى عدم تعرضها لضغوط أسواق رأس المال، وأسواق المنتجات ، وأسواق العمل الإداري التي تتعرض لها المشروعات الخاصة، وإلى تعدد أهدافها الإقتصادية و الإجتماعية ، و ضعف أوجه الرقابة الحكومية عليها إذا ما قورنت بالمشروعات الخاصة ذات الهدف الواحد المتمثل في الحصول على الربح و التي تخضع لأشكال رقابية قوية و فعالة.

و يمثل الشكل التالي رقم (٥) إطاراً تحليلياً مختصراً لتوضيح أثر ضغوط سوق رأس المال و سوق المنتجات على مستوى أداء المشروع .

شكل رقم (٥)

أثر ضغوط سوقى رأس المال و المنتجات على أداء المشروع



المصدر : Braker, D. (1994), op.cit., p.153

ويلاحظ من الشكل أن المواقع النسبية المختلفة لكل من منظمات القطاع العام والقطاع الخاص ترصد على المحور الأفقى الذى يوضح ضغوط سوق رأس المال، أما المحور الرأسى فيمثل ضغوط سوق المنتجات التى تعمل فيها هذه المنظمات أو المشروعات. وتمثل النقطة A الواقعة فى أقصى الغرب من المحور الأفقى أكثر الكيانات تأثرا بالأوضاع السياسية بسبب خضوعها المباشر للإدارة الحكومية. أما النقطة B فتمثل موقعا لمشروع تديره وكالة أو مؤسسة حكومية فى ظل نوع من الاستقلال المحدود عن الضغوط السياسية. وتمثل النقطة C المشروعات العامة التى تتميز بإستقلال نسبى أكبر من الوكالات والمؤسسات الحكومية، حيث يقتصر التدخل الحكومى فى شئونها على وضع إستراتيجياتها طويلة الأجل، فهى بمنأى عن التدخل الحكومى المباشر و اليومى. أما النقاط F,E,D فتمثل أوضاع وأشكال ملكية

المشروعات فى القطاع الخاص . فالنقطة D تعبر عن مشروعات القطاع الخاص ذات الصلة بالقطاع العام بسبب إعتمادها على تمويل حكومى أو عقود حكومية . أما النقطة E فتمثل شركات المساهمة الخاصة ، فى حين تمثل النقطة F المشروعات الفردية الخاصة التى يديرها ملاكها . و على ذلك فإن الحركة على المحور الأفقى من الغرب إلى الشرق ، أى عن طريق التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، تعنى تزايد ضغوط سوق رأس المال ، و من ثم تحسن مستوى أداء و كفاءة المشروع.

أما المحور الرأسى الذى يمثل ضغوط سوق المنتجات ، فإن الحركة عليه من أسفل إلى أعلى ، أو من الجنوب إلى الشمال ، تعنى الإبتعاد عن الإحتكار فى إتجاه المنافسة ، و من ثم تزايد ضغوط سوق المنتجات و تحسن مستوى أداء المشروع .

و بدمج أثر هيكل السوقين معاً ، سوق رأس المال و سوق المنتجات ، مع نمط ملكية المشروع ، يتحدد مستوى كفاءته إبتداءً من موقعه فى الشكل السابق ، وذلك على النحو التالى:

* أن التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص غير المصحوب بتزايد المنافسة يؤدى إلى تحسن الكفاءة بسبب ضغوط سوق رأس المال فقط. وهو ما يعبر عنه بالحركة من النقطة X إلى النقطة Y فى الشكل السابق.

* أن تزايد المنافسة غير المصحوب بالتحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص يؤدى إلى تحسن الكفاءة بسبب ضغوط سوق المنتجات فقط و هو ما يعبر عنه بالحركة من النقطة X إلى النقطة Z فى الشكل السابق .

* يؤدى التحول من القطاع الخاص إلى القطاع العام إلى تدهور مستوى الكفاءة بسبب ضعف ضغوط سوق رأس المال ، و هو ما يعبر عنه بالحركة من النقطة Y إلى النقطة X فى الشكل السابق .

* يؤدى إضعاف المنافسة كذلك ، حتى فى ظل غياب أى تغير فى الملكية ، إلى تدهور مستوى الكفاءة . و هو ما يعبر عنهبالحركة من النقطة Z إلى النقطة X فى الشكل السابق .

* يرتبط تعظيم مستوى الكفاءة بالتحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة ، و بتزايد المنافسة فى نفس الوقت ، أى بزيادةضغوط سوق رأس المال و سوق المنتجات معاً . و هو ما

يعبر عنه بالحركة من النقطة X إلى النقطة W فى الشكل السابق .أما الحركة فى الإتجاه العكسى ، أى من النقطة W إلى النقطة X ، و التى تتضمن التحول من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة ، و إضعاف المنافسة بالتحول إلى الإحتكار ، فإنها تؤدى إلى تدهور مستوى الكفاءة .

• و أخيراً ، فإن الحركة من النقطة Z إلى النقطة Y تؤدى إلى نتائج مختلطة و أقل وضوحاً ، لأنها تتمخض عن إنخفاض ضغوط سوق المنتجات وتزايد ضغوط سوق رأس المال .

و على ذلك يخلص منظرو حقوق الملكية و الإختيار العام إلى أن الحصول على أعلى مستوى ممكن من الكفاءة يقتضى التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص المقترن بالتحول من الإحتكار إلى المنافسة [١٢٣]. فالمشروعات الخاصة أعلى كفاءة من المشروعات العامة بسبب الضغوط و القيود التى تخضع لها فى سوق رأس المال و سوق المنتجات ، و ما قد ينجم عنها من تعرضها لمخاطر الإستيلاء و الإفلاس ، و ذلك على خلاف المشروعات العامة التى لا تخضع، فى الغالب، لهذه الضغوط وتلك المخاطر، وهو ما يوضحه الجدول التالى رقم (٤).

جدول رقم (٤)

الملكية و هيكل السوق

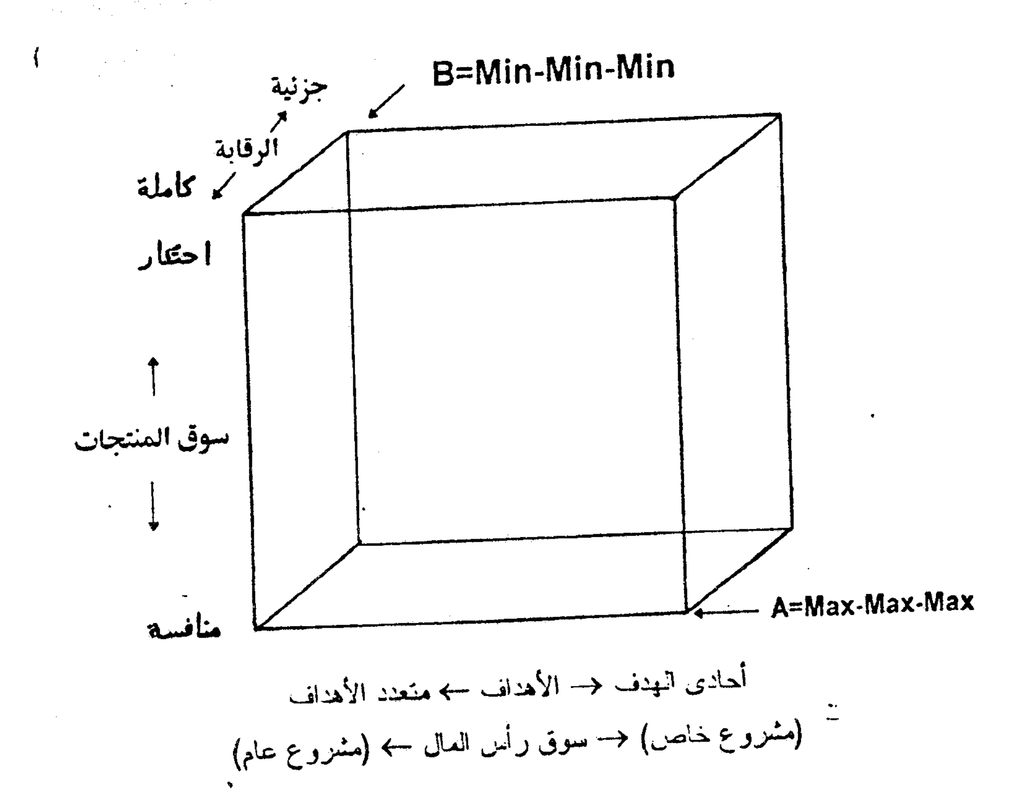
الملكية	هيكل السوق	الضوابط		الحوافز	
		خطر الافلاس	خطر الاستيلاء	كفاءة تخصيصية	كفاءة إنتاجية
عامة	احتكارى	لا	لا	؟	لا
عامة	تنافسى	لا	لا	نعم	لا
خاصة	احتكارى	نعم	لا	لا	لا
خاصة	تنافسى	نعم	نعم	نعم	نعم

المصدر : Kay , J.A .and thompson, D.J.(1986) ,op. cit. P.21

و مع ذلك فإن الشكل السابق رقم (٥) فى تحليله للعلاقة بين الملكية و مستوى الأداء لا يأخذ فى إعتباره سوى بعدين إثنين فقط هما : الوضع التنظيمى لسوق رأس المال ، و الوضع التنظيمى لسوق المنتجات ، و يهمل بعدين آخرين لا يقلأهمية عن ضغوط سوق رأس المال و سوق المنتجات هما أهداف المشرعات، و الرقابة عليها . فنظراً لأن المشروعات العامة تختلف عن المشروعات الخاصة فيما يتعلق بأهداف كل منها و كيفية الرقابة عليها ، فإنه يتعين إدخال هذين البعدين فى التحليل . و يوضح الشكل التالى رقم (٦) إطاراً تحليلياً شاملاً تندمج فيه كل الأبعاد السابقة التى يمكن أن تؤثر على كفاء المشروع

شكل رقم (٦)

نموذج المكعب



المصدر : Hartley, K. and parker, D. (1991), op.cit., p.23

ويلاحظ من الشكل الذى يتجسد فى صورة مكعب أن مختلف الضغوط التى يمكن أن يتعرض لها المشروع ممثلة على أبعاده الثلاثة . و يتضح من الشكل أن الموقع الذى تعبر عنه النقطة A ، يشير إلى مشروع خاص أحادى الهدف ، يخضع لضغوط سوق رأس المال و سوق المنتجات (تنافسى) ، كما يخضع لرقابة كاملة ، أى أنه يحقق الحد الأقصى للضغوط.أو الأبعاد الثلاثة التى يقوم عليها النموذج (الأهداف مع سوق رأس المال ، سوق المنتجات ، و الرقابة) . لهذا فإن النقطة A = Max - Max - Max . وعلى ذلك تعبر النقطة A عن الوضع الأمثل

للكفاءة الإقتصادية . و فى المقابل يشير موقع النقطة B إلى مشروع عام ، متعدد الأهداف ، لا يخضع لضغوط سوق رأس المال و سوق المنتجات (إحتكارى) ، و يخضع لرقابة مجهودة أو جزئية ، أى أنه لايحقق سوى الحد الأدنى للضغوط أو الأبعاد الثلاثة السابقة الإشارة إليها . و لهذا فإن النقطة B = Min - Min - Min . و على ذلك ، تبتعد النقطة B عن الوضع الأمثل الذى يحقق الكفاءة الإقتصادية . أما المواقع الأخرى ، خارج النقطتين A ، B ، حيث تقع معظم عمليات الخصخصة ، فهى تمثل مزيجا متنوعاً من الحدين الأقصى و الأدنى للأبعاد الثلاثة التى يقوم عليها النموذج ، و من ثم يثير كل منها الكثير من التساؤلات حول كيفية تصنيفها وفقاً لمفهوم الكفاءة الإقتصادية (١٢٤).

٣ ـ ١ ـ٤ تحليل إنتقادى للإتجاهات النظرية السابقة :

تخلص الإتجاهات النظرية السابقة إلى أن التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة يزيد من كفاءة المشروع بسبب إحلال رقابة المساهمين محل رقابة الأجهزة الحكومية ، و بسبب تزايد إحتمالات تعرض المشروع لمخاطر الإستيلاء و الإفلاس ، و بسبب التحول نحو هياكل سوقية تنافسية . فالمشروع الخاص أكفأ من المشروع العام من وجهة نظر هذه الإتجاهات ، بسبب هيكل الضغوط و الحوافز التى تواجهه ، والتى يفتقر إليها المشروع العام . و قد أثارت هذه الإتجاهات النظرية كثيراً من النقاش و الجدل الذى تضمن العديد من الإنتقادات الموجهة إليها . و نعرض فيما يلى لأهم هذه الإنتقادات :

أولاً : فيما يتعلق بضغوط سوق رأس المال:

تمثل ضغوط سوق رأس المال كأحد ميكانزمات التأديب و الرقابة حجة أساسية لدى منظرى حقوق الملكية و الإختيار العام ، يعتمدون عليها فى تفضيل الملكية الخاصة على الملكية العامة و قد تعرضت حجتهم فى ذلك إلى عدد من الإنتقادات أهمها :

١ ـ لا تضمن الملكية الخاصة بالضرورة رقابة فعالة من المساهمين لتصرفات و سلوك مديرى المشروعات الخاصة . فإذا لم تكن ملكية الأسهم محصورة فى عدد محدود جداً من المساهمين ، تثار مشكلة السلوك الجماعى للمساهمين Shareholders collective action بمعنى أنه عندما يكون عدد المساهمين كبيراً فإنه لن يكون هناك حافز بالنسبة لكل مساهم على حده لأن

يقوم بجمع المعلومات اللازمة لمراقبة مديرى المشروع ؛ إذ أنه لن يستأثر وحده بالمنافع التى قد تنتج عن تحسن أداء المشروع بسبب هذه الرقابة . فهذه المنافع تعد من قبيل السلعة العامة التى يستفيد منها كل المساهمين [١٢٥].

أما فى حالة الملكية العامة ، فلا توجد سوى جهة واحدة أو عدد محدود جداً من الجهات المسئولة عن مراقبة الأداء فى المشروعات العامة ، و من ثم تكون مشكلة السلوك الجماعى أخف وطأة فيما يتعلق بأنشطة الرقابة . فإذا كانت الخصخصة تؤدى إلى توسيع قاعدة الملكية و توزيع الأسهم على عدد كبير جداً من المساهمين ، فإن الرقابة الحكومية أو الوزارية للمشروعات العامة قد تصبح أكثر فعالية من رقابة المساهمين للمشروعات الخاصة .

٢ - إن تعدد مستويات تفويض سلطة الرقابة فى المشروعات العامة (تفويض الجمهور للوزراء فى مراقبة سلوك مديرى المشروعات العامة) لا يعنى بالضرورة أن هذه المشروعات أقل خضوعاً للرقابة من رقابة المساهمين للمشروعات الخاصة التى تتميز بوحدة مستوى التفويض (مراقبة المساهمين لمديرى المشروعات مباشرة) . فالجمهور (بصفته مالكاً للمشروعات العامة) يستطيع مراقبة السلوك الإدارى فى المشروعات العامة من خلال المؤسسات السياسية . أما حملة الأسهم فى المشروعات الخاصة الكبيرة ، فإنهم لا يملكون تنظيماً مؤسسياً يمارسون من خلاله هذه الرقابة [١٢٦] . كما أن التمييز بين المشروعات العامة و الخاصة إستناداً إلى تعدد أو وحدة مستوى التفويض ليس صحيحاً . فأى مشروع كبير نسبياً ، سواء كان عاماً أو خاصاً يتضمن بالضرورة مستويات متعددة من التدرج الرئاسى الإدارى ، و من ثم يتضمن مستويات متعددة من تفويض السلطة . هذا بالإضافة إلى أنه لا توجد طريقة واضحة لتحديد عدد مستويات تفويض السلطة فى أى مشروع على أساس الملكية وحدها ؛ أى أن الخصخصة قد لا تؤدى إلى تخفيض عدد مستويات تفويض السلطة فى المشروع [١٢٧].

٣ - إن مخاطر الإستيلاء أو الإفلاس التى يمكن أن يتعرض لها المشروع الخاص تعتمد على ما يسمى " بخيار الخروج " Exit option أى خروج العملاء غير الراضين عن أداء المشروع بالإمتناع عن إستهلاك منتجاته إذا ما كانت أغلى ثمناً أو أقل جودة من مثيلاتها فى السوق .

فخروج العملاء أو المستهلكين Consumers exit بكفهم عن إستهلاك منتجات المشروع يؤدى إلى تدهور معدلات أرباح المشروع ، الأمر الذى يؤدى إلى خروج المساهمين Shareholders exit عن طريق بيع ما فى حوزتهم من أسهم المشروع ، فتتدهور أسعارها ، و يتعرض المشروع بالتالى لمخاطر الإستيلاء أو الإفلاس .

معنى ذلك أن مخاطر التهديد بالإستيلاء أو الإفلاس تقوم على إفتراض أن " خيار الخروج" هو الإجراء التأديبى الوحيد و الممكن ، و هو إفتراض غير صحيح . فهناك إلى جانب " خيار الخروج "ما يسمى " بخيار التعبير" Voice option بمعنى أن عملاء المشروع يستطيعون التعبير عن عدم رضائهم عن مستوى أدائه مباشرة إلى إدارته أو إلى السلطة التى تتبعها إدارة المشروع (١٢٨)، فإذا كان المشروع العام لايخضع لمخاطر الإستيلاء أو الإفلاس ، إلا أنه يمكن تأديبه عن طريق " خيار التعبير " .

و من ناحية أخرى ، فإن الملكية الخاصة فى حد ذاتها لا تضمن أداءً فعالاً " لخيار الخروج " . فكثير من المشروعات الخاصة يتمتع بمراكز إحتكارية ، طبيعية و مصطنعة ، تحميها من مخاطر التهديد بالإستيلاء و الإفلاس و تحول دون ممارسة العملاء ،و من ثم المساهمين ، لخيار الخروج . و من ثم يصبح " خيار التعبير " هو الخيار الوحيد المتاح أمام العملاء لتأديب المشروع الخاص ، شأنه فى ذلك شأن المشروع العام . و على ذلك فإن خيار خروج العملاء و المساهمين كإجراء تأديبى يسهم فى تحسين كفاءة المشروع ، يتوقف على درجة المنافسة لا على هيكل أو نوع الملكية (١٢٩).

و من ناحية ثالثة ، أظهرت كثير من الدراسات العملية أن قدرة المساهمين على تحويل ملكيتهم السهمية من مشروع إلى آخر ، أو ما يسمى بآلية الإنتقاء و الإختيار فى سوق الأوراق المالية ، تتميز بالضعف الشديد ، و أن هذه الآلية تعتمد على حجم المشروع المزمع المساهمة فيه أكثر من إعتمادها على مدى كفاءته أو ربحيته (١٣٠).

٤ ـ ليس صحيحاً أن المشروعات العامة لا تتعرض لمخاطر الإفلاس . فالمشروع العام يمكن أن يتعرض لمخاطر الإفلاس فى شكل " تصفية " Liquidation . و هناك الكثير من الحالات التى شهدت تصفية لمشروعات عامة فى بلدان كثيرة مثل البرازيل ، ساحل العاج ، إسرائيل ، سنغافورة ، ايطاليا ، و بريطانيا [١٣١].

فالحقيقة هى أن المشروعات الضخمة بصفة عامة ، سواء كانت عامة أو خاصة ، تتمتع بحماية كبيرة ضد مخاطر الإفلاس ، حيث تتدخل الدولة لإنقاذها من هذا المصير، ومن الأمثلة على ذلك : شركة كرايسلر فى الولايات المتحدة ، و شركة فولكس واجن فى ألمانيا . معنى ذلك أن ما يسمى بقيد الموازنة السهل لا ينطبق فقط على المشروعات العامة ، و لكنه يتحقق كذلك فى شأن المشروعات الخاصة الكبيرة . و يكتسب هذا العامل أهمية خاصة فى البلدان المتخلفة ، حيث يتميز الموقف من مشكلة البطالة بخطورة بالغة . ففى الهند ، على سبيل المثال إضطرت الحكومة إلى إعانة و دعم المشروعات الخاصة الكبيرة المعرضة للإفلاس أو الإستيلاء عليها من أجل حماية وظائف العاملين فيها [١٣٢]. فالحكومات تمتلك العديد من الوسائل و الأدوات التى تستطيع من خلالها تخفيف و توسيع قيود الموازنة بالنسبة للمشروعات الخاصة ، و من بين هذه الأدوات : الدعم ، ضمان القروض ، الحماية التجارية ، و التأميم إذا لزم الأمر . و من ناحية أخرى ، فإنه ليس هناك ما يمنع من تطبيق قيد الموازنة الصعب على المشروعات العامة .

٥ ـ إن الإستيلاء على المشروعات الأقل كفاءة قد لا يتحقق بالفعل بسبب عدد من العوامل أهمها ما يلى [١٣٣] :

(أ) قد تؤدى المنافسة بين المشروعات الراغبة فى الإستيلاء على المشروع المستهدف إلى إرتفاع أسعار أصول و أسهم هذا المشروع مما قد يحول دون قيام هذه المشروعات المتنافسة بعملية الإستيلاء .

(ب) قد يرى المساهمون فى المشروع المستهدف أن بيع ما فى حوزتهم من أسهم المشروع عند إنخفاض أسعارها يصيبهم بخسارة كبيرة ، فيفضلون على ذلك القيام بمحاولات لإعادة تنظيم و هيكلة المشروع ، و من ثم لا تتم عملية الإستيلاء .

(جـ) قد يفضل بعض المساهمين فى المشروع المستهدف عدم بيع ما يملكون من أسهم المشروع و الإنتظارحتى تتم عملية الإستيلاء و تتغير إدارة المشروع و يتحسن أداؤه ، و ترتفع من جديد أسعار الأسهم . فإذا ماطبقت هذه الفكرة من جانب عدد كبير من المساهمين أو معظمهم ، فإن عملية الإستيلاء لن تتحقق .

(د) تكون المشروعات الضخمة بمنأى عن مخاطر الإستيلاء مهما إنخفض مستوى الأداء فيها .

(هـ) غالباً ما يقاوم القائمون على إدارة المشروع المستهدف عملية الإستيلاء عن طريق القيام بتصرفات تجعل هذه العملية أكثر تكلفة من إقامة مشروع جديد بالنسبة للمشروعات الراغبة فى الاستيلاء وبذلك تفقد هذه المشروعات رغبتها فى القيام بذلك (١٣٤).

٦ - إن فعالية الإستيلاء كأحد ميكانزمات الرقابة التى يوفرها سوق رأس المال تتوقف ، بصفة عامة ، على التعقيدات المؤسسية والمعلوماتية فى هذا السوق و تأثيرها على مدى كفاءته. وتتوقف هذه الفعالية بصفة خاصة على قدرة سوق الأوراق المالية على أن تعكس مستويات أسعار الأسهم المتداولة فيها مستوى أداء المشروعات ، و على مدى فهم و إدراك المساهمين لما يجرى فى هذه الأسواق ، وهى كلها أمور يغلفها الشك ، خاصة فى البلدان المتخلفة التى تتضاءل فيها مخاطر الإستيلاء. وحتى فى البلدان الرأسمالية المتقدمة التى تتميز بكفاءة أسواق رأس المال و أسواق الأوراق المالية ،و تزداد فيها مخاطر الإستيلاء ، لا توجد أدلة عملية على تحسن أداء المشروعات التى تم الإستيلاء عليها (١٣٥).

٧ - أخيراً ، ينبغى التأكيد على أن محيط السياسة الإقتصادية الكلية الذى يعمل فيه المشروع يمثل واحداً من أهم العوامل المحددة للكفاءة. و لهذا يتفق كثير من المراقبين أو المحللين على أنه نظراً لتزايد درجة التدخل الحكومى فى الأسواق ، و نظراً لتعدد مظاهر التشوه أو الإختلال على المستوى الاقتصادى الكلى، فإن نفس العوامل التى قد تتسبب فى إضعاف كفاءة المشروعات العامة ، ستواجه أصحاب المشروعات الخاصة (١٣٦).

ومن ناحية أخرى ، أظهرت معظم تجارب الخصخصة أن كثيراً من الحكومات تمكنت بالفعل من تحسين كفاءة المشروعات العامة قبل بيعها عن طريق تبنى بعض الإصلاحات

الإدارية و التنظيمية و المالية تحت شعار "تسمين العجل قبل أخذه إلى السوق " [١٣٧].
.Fattening the calf before taking it to the market

ثانياً : فيما يتعلق بضغوط سوق المنتجات :

من المعطيات الإقتصادية النظرية التى تتبناها الإتجاهات النظرية المؤيدة لسياسات الخصخصة، أن الكفاءة الإقتصادية دالة لهيكل سوق المنتجات ، بالإضافة إلى كونها دالة لنمط الملكية . و على ذلك ، فإنه فى ظل غياب المنافسة ، يكون من غير المحتمل أن تؤدى الخصخصة إلى مكاسب كبيرة فيما يتعلق بقضية الكفاءة . فإذا كانت الكفاءة الإقتصادية تمثل أحد الأهداف الأساسية للخصخصة ، يكون من الضرورى إعادة هيكلة المشروعات العامة قبل القيام بتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص ، و ذلك عن طريق إدخالها فى إطار تنافسى فعال ، فهل تنجح برامج الخصخصة فى تحقيق ذلك ؟

تشير معظم تجارب الخصخصة إلى صعوبة تحقيق ذلك الإطار التنافسى لعدة أسباب أهمها ما يلى :

١ ـ أن بعض هذه المشروعات تمثل إحتكارات طبيعية Natural monopolies و هى المشروعات التى تقتضى إعتبارات الكفاءة إنفراد مشروع واحد كبير بإشباع طلب السوق [١٣٨].

٢ ـ أن عدداً كبيراً من المشروعات العامة المزمع خصخصتها تمثل احتكارات قانونية stationary monopolies بسبب وجود حواجز قانونية تحول دون دخول مشروعات جديدة إلى مجال الإنتاج . و حتى بفرض إزالة هذه الحواجز من خلال سياسات التحرير الإقتصادى فإن هذه المشروعات القديمة تكون قد إكتسبت مزايا فنية و مالية و نفوذاً سياسياً تعمل كلها كحواجز فعلية تحول دون دخول مشروعات جديدة [١٣٩].

٣ ـ على الرغم من أن ظروف البلدان المتقدمة قد تسمح بإمكانية تغيير هيكل السوق و خلق بيئة تنافسية بسبب توافر الإمكانيات المادية و البشرية و الأطر المؤسسية و القانونية اللازمة لذلك ،

إلا أن التقدم التكنولوجى السريع قد يحد من فعالية المنافسة بين المنتجين فى هذه البلدان. أما فى معظم البلدان المتخلفة ، فإن ظهور المنافسة بين المنتجين يعتبر من قبيل الترف الإقتصادى الذى لا تسمح به ظروف هذه البلدان . ذلك أن معظم المشروعات تتمتع ، عادة ، بإحتكار السوق ، ليس نتيجة الحماية الحكومية فحسب ، و إنما نتيجة عوامل إقتصادية بحتة ، تتمثل فى كون هذه المشروعات ذات طاقات كبيرة تستطيع إستيعاب معظم الطلب الكلى ، و أن إقتصادات هذه البلدان - فى معظمها - ليست بالحجم الذى يسمح بإقامة أكثر من مشروع واحد أو عدد قليل منها بسبب صغر حجم سكانها و تدنى مستويات الدخل الفردى ، كما أن ندرة النقد الأجنبى قد لا تسمح بإقامة مشاريع جديدة تنافسية (١٤٠).

٤ - يعد الهدف المالى من الخصخصة و هو تعظيم الإيرادات المالية التى تحصل عليها الدولة من بيع المشروعات العامة ، معوقاً أساسياً للمنافسة . فلكى تحصل الدولة على أكبر عائد مالى من بيع الأصول العامة عليها أن تبقى على الطبيعة الإحتكارية لكثير من المشروعات المزمع بيعها .

وعلى ذلك ، فإن سياسات التحرير وإطلاق المنافسة قد تعرقل بيع هذه المشروعات أو تؤدى إلى إنخفاض حصيلة البيع . ولهذا فإن الإعتبارات المالية التى تتمثل فى تعظيم حصيلة البيع غالباً ما تتعارض مع الإعتبارات الإقتصادية المتعلقة بالكفاءة . و عند حدوث ذلك التعارض ، غالباً ماتكون سياسات التحرير والمنافسة هى الخاسرة التى يجب التضحية بها (١٤١).

Where a successful disposal at a good price conflects with liberalisation , it is liberalisation which loses out .

معنى ذلك، أن تحويل الإحتكارات العامة إلى إحتكارات خاصة، وإن كان يمثل الخيار الآمن و الأيسر بالنسبة للحكومة ، إلا أنه يقوض إدعاءاتها بشأن الكفاءة المستقبلية للمشروعات المخصخصة ، و يتعارض مع معطيات النظرية الإقتصادية التىتتبناهافى هذا الصدد . فمن الصعوبة بمكان أن نتصور أية مزايا يمكن أن يحققها الإحتكار الخاص مقارناً بالإحتكار العام؛ فالإحتكار الخاص يقوم بإحلال هدف الربح محل الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية التى تحكم

الإحتكار العام ، و من ثم يكون لديه باعث أكبر على إستغلال قوته الإحتكارية على أساس تجارى .

و يمكن الإستعانه بالجدول التالى رقم (٥) لفهم ما حدث فى تجربة الخصخصة البريطانية فى هذا المجال

جدول رقم (٥)

هيكل السوق و نمط الملكية

عدد المشروعات العامة	عدد المشروعات الخاصة			
	لا يوجد	واحد	اثنان	كثير
لايوجد	A	B	C	D
واحد	E	F	G	H
اثنان	I	J	K	L
كثير	M	N	O	P

المصدر :

Jones , T.(1993) " Privatization and market structure in the UK gas industry " in clarke , T. and Pitelis , C.(eds.) , op.cit. , p . III

و طبقاً للجدول السابق كان وضع المشروع العام فى المملكة المتحدة فى فترة ما قبل الخصخصة يتحدد بالخانة E حيث لا توجد أية منافسة . و قد إستهدفت عملية الخصخصة التحرك من الخانة E إلى الخانةD عن طريق التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة ، و تغيير هيكل السوق من الإحتكار إلى المنافسة . غير أن التجربة البريطانية قد تمخضت فى النهاية عن تغيير نمط الملكية من العام إلى الخاص دون أن يصاحب ذلك تغيير يذكر فى هيكل السوق . ففى معظم الحالات تحولت الإحتكارات العامة إلى إحتكارات خاصة و هو ما حدث على سبيل المثال فى خصخصة شركة الغاز البريطانية ، مطارات لندن ، شركات الكهرباء و المياه الإقليمية ... إلخ.

ففى شركة الغاز البريطانية التى تم خصخصتها عام ١٩٨٦، أعلن رئيس مجلس إدارتها أن تفتيت شركة ناجحة إلى عدد من الشركات المتنافسة يمكن أن يؤدى إلى القضاء عليها، وأن بقاء الشركة على حالها دون تفتيت وبيعها على هذا النحو يحافظ على تكامل أنشطتها، ويمكنها من تقديم خدماتها بأثمان منخفضة وكفاءة أعلى، ويضمن كذلك وصول خدمات الإمداد للمستهلكين دون توقف أو إنقطاع، وقد أيدت الحكومة البريطانية هذا الرأى، حيث أعلن وزير الدولة للطاقة أن تفتيت الشركة حماقة كبرى، لأننا نريد شركة بريطانية قوية تستطيع أن تنافس على مستوى العالم بأسره. وهكذا تحولت شركة الغاز البريطانية من احتكار عام إلى احتكار خاص، وتمكنت بفضل هذا الوضع الإحتكارى من استغلال المستهلكين عن طريق تبني سياسات للتمييز السعرى، والحصول علي معدلات ارباح مرتفعة (١٤٢).

ولم يكن أمام الحكومة البريطانية من سبيل، لإنقاذ المستهلك من الوقوع فى براثن هذا الإستغلال سوى خلق هيئات تنظيمية لمراقبة أثمان السلع والخدمات التي تبيعها المشروعات المخصخصة التى تعمل فى ظل أسواق غير تنافسية. ولم تكن إقامة مثل هذه الهيئات نتيجة متوقعة للخصخصة. فالخصخصة تعني تقليص دور الدولة وتراجع حدود تدخلها فى النشاط الإقتصادى. Rolled back the boundaries of the state حيث أن إقامة هذه الهيئات التنظيمية يعنى إعادة توسيع حدود تدخل الدولة فى الحياة الإقتصادية مرة أخرى Rolled them forward again من أجل ضمان أداء عادل فيما بين الصناعات المخصخصة والمستهلكين، وبين هذه الصناعات ومنافسيها الإحتماليين. وهكذا فإن عملية فك الإرتباط بين الدولة والإقتصاد ليست عملية سهلة كما يبدو لأول وهلة (١٤٣).

De - coupling the state and the economy is not as easy as it might of first appear. ,

ثالثاً : فيما يتعلق بضغوط سوق العمل الإدارى :

قيل كذلك أن سوق العمل الإدارى يعمل كميكانزم للرقابة على سلوك وتصرفات المديرين، ربما بطريقة أكثر فعالية من مراقبة المساهمين أنفسهم للسلوك الإدارى. وقد تعرض

هذا الميكانزم بدوره لإنتقادات متعددة تضعف من أهميته أو فعاليتـه فـى رقابـة سلوك المديرين. فسوق العمل الإدارى قد لا يعمل بكفاءة ، بمعنى أن مكافآت المديرين و أجورهم قد لا تعكس مستوى أدائهم، كما أن سلوك المديرين و تصرفاتهم قد يصعب مراقبتها. هذا بالإضافة إلى أن تأثير مدير معين على أداء المشروع قد لا يمكن إدراكه ، فمن الصعوبة بمكان أن ننسب تحسن أو تدهور أداء مشروع ما إلى مدير محدد بالذات ؛ خصوصاً فى ظل ظروف تغير إدارة المشروع ، و تعاقب المديرين على إدارته . و أخيراً ، فإن تأثير السلوك الإدارى على مستوى كفاءة المشروع قد لا يظهر إلا بعد فترة طويلة (١٤٤).

نخلص مما سبق إلى أن الإتجاهات النظرية المؤيدة للملكية الخاصة ، و التى تزعم تفوقها فيما يتعلق بمستوى الأداء و الكفاءة على الملكية العامة تفقد الكثير من قوة منطقها و أهميتها على مستوى التحليل النظرى بسبب الإنتقادات السابقة . فهل تختلف النتيجة بالإنتقال من التحليل التجريدى النظرى إلى التجربة العملية ؟.

٣ - ٢ العلاقة بين الملكية و الأداء على المستوى العملى :

قبل إستعراض نتائج الدراسات العملية التى تعالج علاقة نمط أو هيكل الملكية بمستوى الأداء ، قد يجدر بنا أن نعرض بإيجاز لمشكلة المعايير المستخدمة فى إجراء المقارنات بين أداء كل من المشروعات العامة و المشروعات الخاصة .

٣ - ٢ - ١معايير قياس الأداء :

اعتمدت معظم الدراسات التى قامت بمقارنة الأداء فى كل من المشروعات العامة و الخاصة على معيار الربحية كمقياس للأداء المالى فقط. و على الرغم مما قد يتميز به هذا المعيار من ثبات و إمكانية القياس الكمى ، إلا أنه لا يعتبر مؤشراً كافياً على مستوى الأداء للأسباب التالية :

أولاً : الربحية كمؤشر على أداء المشروع بصفة عامة :

لا يصلح معيار الربحية وحده كمقياس للأداء فى أى مشروع للأسباب الآتية :

(١) أن الربحية لا تعتمد فقط على أداء المشروع ، و لكنها تتوقف كذلك على نظم المحاسبة المستخدمة في حساب الأرباح و الخسائر ، وهي نظم تختلف من دولة إلى أخرى ، و من وقت لآخر.

(٢) إن الربحية فى الأجل القصير لا تعتبر مؤشراً جيداً على أداء المشروع فى الأجل الطويل .

(٣) أن الأداء المقترن بتحقيق أرباح قد يرجع فى كثير من الحالات إلى إستغلال المشروع لوضع إحتكارى أو سياسة تسعير حكومية كما قد يرجع إلى إستخدام المشروع لطرق معينة فى حساب معدل الإستهلاك . كذلك تلعب التشوهات الإقتصادية الكلية الناتجة عن تدخل الحكومات فى تحديد أسعار الصرف و الفائدة ، و سياساتها المتعلقة بالدعم والإعفاءات الضريبية ، دوراً أساسياً فى هذا المجال [١٤٥]. ففى دراسة على ٢٧ مشروعاً صناعياً عاماً فى مصر عام ١٩٨٠ / ١٩٨١ ، لوحظ أن معدل العائد المالى (محسوباً على أساس الأسعار السوقية المشوهة) يختلف إختلافاً كبيراً عن معدل العائد الإقتصادى (محسوباً على أساس أسعار الظل) . فعلى سبيل المثال ، كان معدل العائد المالى للمشروعات العاملة فى إنتاج الزيوت و الصابون و المنظفات الصناعية سالباً -٦,٦٪ فى حين كان معدل العائد الإقتصادى لهذه المشروعات ١٤,٤٪. وفى صناعة السكر ، بلغ العائد المالى ٧,١ ٪ مقابل عائد إقتصادى ٣٤,٢٪ ، و فى غزل القطن ٥,٩٪ مقابل ١٣,٦٪ ، فى صناعة النشا و الخميرة -١٨,٦٪ مقابل ١٠٦,٤٪ ، الخلاصات الغذائية ١٧,٦٪ مقابل ٧٨,١٪ ، و الآلات الكهربية ٢٤,٤٪ مقابل ٥٢,٦٪ على التوالى [١٤٦].

(٤) قد لا تعكس الربحية المالية كذلك مستوى أداء و كفاءة المشروعات الخاصة . فمعدلات الربحية المرتفعة فى المشروعات الخاصة قد ترجع إلى تزايد إستغلال القوة العاملة عن طريق تسريح عدد كبير منها أو تخفيض أجورها ، لا إلى إرتفاع مستوى كفاءتها . و يصف أحد الباحثين هذه المشكلة فى التجربة البريطانية بقوله " إن إكراه العمال على بذل مجهود أكبر مقابل نفس الأجر أو أدنى منه ، أو إستبدال العمل المباشر المنظم بعمل آخر غير منظم ، و من ثم عدم

قيام المشروعات المخصخصة بأداء مدفوعات لصناديق المعاشات أو مقابل أجازات مرضية مدفوعة الأجر، يعنى أن تزايد كفاءة الإقتصاد البريطانى وعلاج أمراضه لن يتم إلا بالعودة إلى قوانين القرن التاسع عشر التى كانت تقسم المجتمع إلى سادة وعبيد...إن تزايد أرباح المشروعات المخصخصة، القائم على مثل هذه الممارسات، ليس إلا شكلاً من أشكال إعادة التوزيع لصالح حملة الأسهم على حساب القوة العاملة، ولا يمثل أى تحسن حقيقى فى الكفاءة. (١٤٧)

ثانياً : الربحية كمؤشر على أداء المشروع العام :

بالإضافة إلى ما سبق، فإن إستخدام الربحية لقياس أداء المشروع العام يتضمن عيباً منهجياً يتمثل فى أن الربحية المالية لا يمكن إعتبارها مقياساً كاملاً أو دقيقاً لأداء المشروعات العامة نظراً لأنها تتجاهل الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية لهذه المشروعات. فمعدلات الأرباح المالية المنخفضة للمشروعات العامة قد لا تعنى نفقات إنتاج أعلى أو كفاءة فنية أقل من مثيلاتها فى المشروعات الخاصة، ولكنها قد تعنى آثارخارجية إيجابية لهذه المشروعات العامة، لا تظهر فى التقييم المالى لأدائها. وتتجسد هذه الآثار الخارجية الإيجابية فى صورة " مخرجات إجتماعية " Social outputs أو منافع إجتماعية تأخذ أشكالاً مختلفة مثل مستويات أعلى للتشغيل أو للأجور، توفير السلع والخدمات ومستلزمات الإنتاج بأثمان رخيصة...الخ. وتعد هذه المنافع أحد أشكال فائض المنتج Producer surplus الذى لا يمكن تحقيقه أو المحافظة عليه إلا على حساب تدنى معدلات أرباح هذه المشروعات (١٤٨).

لقد كان من الممكن لكثير من المشروعات العامة الخاسرة، وفقاً لمعيار الأداء المالى المتمثل فى الربحية، أن تحقق أرباحاً لو لم ترغم على تحقيق أهداف إجتماعية باهظة التكلفة، ولا تعوض عنها تعويضاً كافياً، أو لا تعوض عنها على الإطلاق. فقد كان بوسع هذه المشروعات تعديل أسعارها وتخفيض نفقاتها، فى محاولة لتحسين مستويات الربحية، غير أن حكومات كثيرة أحجمت عن ذلك خشية ردود الفعل الشعبية إزاء إرتفاع أسعار السلع والخدمات التى تبيعها هذه المشروعات، وإزاء المضاعفات السياسية التى قد تنجم عن تسريح العمال أو إغلاق المصانع وخطوط الإنتاج غير الإقتصادية. وعلى ذلك، فإن إنخفاض معدلات أرباح المشروعات العامة ، مقارنة بالمشروعات الخاصة، لا يعنى ضعف مستوى أداء هذه

المشروعات . و لكن حينما تكون هذه المشروعات خاسرة بإستمرار ، و حينما لا تحقق أهدافها الإجتماعية و الإقتصادية ، فإنه يمكن القول بأنها أقل كفاءة من المشروعات الخاصة [١٤٩].

ثالثا : إستخدام معيار الربحية فى الدراسات العملية :

يزيد من عدم ملاءمة معيار الربحية للمقارنة بين أداء المشروعات العامة و المشروعات الخاصة ، صعوبة عزل تأثير العوامل الأخرى - بخلاف الملكية - التى تؤثر على مستوى الأداء ، إذ أن هناك العديد من العوامل المتداخلة ، نذكرمنها ما يلى : [١٥٠]

(١) عوامل أو ظروف خاصة بدولة معينة :

يمكن أن تمر دولة ما بظروف خاصة تؤثر على مستوى أداء المشروعات العامة و الخاصة على السواء . و من هذه الظروف - على سبيل المثال : نقص المهارات الإدارية ، ضعف كفاءة النظم المحاسبية ، وجود ظروف إقتصادية كلية غير ملائمة مثل الصدمات الخارجية و قصور موارد الدولة من النقد الأجنبى ... الخ.

ففى اليونان ، على سبيل المثال ، قامت الدولة بتأميم ٤٣ مشروعاً خاصاً تعرض للإفلاس فى الفترة من ٨٣ - ١٩٨٧ و هى الفترة التى شهدت صعوبات إقتصادية كبيرة .

(٢) عوامل أو ظروف خاصة بصناعة معينة :

قد يرجع ضعف مستوى الأداء لظروف تتعلق بصناعات معينة ، يطلق عليها " الصناعات الخطأ " Worng industries ، دون أن يكون لذلك صلة بمسألة ملكية المشروع نفسها . و هو ما حدث ، على سبيل المثال ، بالنسبة لصناعات الفحم و بناء السفن فى أوربا الغربية ، و الصناعات الوليدة كثيفة رأس المال فى البلدان المتخلفة .

(٣) عوامل أو ظروف خاصة بمشروع معين :

قد يرجع ضعف مستوى أداء المشروع إلى سمات معينة خاصة بالمشروع مثل حجمه، قوته السوقية، عمره..الخ، دون أن يكون لذلك صلة بطبيعة ملكيته. فالأداء الإقتصادى للمشروع يتأثر بمثل هذه العوامل سواء كان عاماً أم خاصاً.

* مقاييس أخرى لكفاءة المشروع

نظراً للإنتقادات السابقة التى يمكن أن توجه لمعيار الربحية كمؤشر على مستوى الأداء، حاول الإقتصاديون إستخدام معايير أخرى لقياس كفاءة أداء المشروعات، نذكر منها ما يلى :[١٥١]

(١) مقاييس لقياس الكفاءة الفنية للمشروع تعتمد على تقدير دالة الإنتاج الملائمة، وقياس إنتاجية عناصر الإنتاج. وتواجه هذه المعايير صعوبات كبيرة تؤثر على مدى عدالتها أو صلاحيتها لإجراء مقارنات بين كفاءة المشروعات العامة والخاصة ومن أهم هذه الصعوبات صعوبة الحصول على بيانات كمية تتعلق بالمدخلات والمخرجات بالنسبة للمشروعات متعددة المنتجات، ومتعددة عناصر الإنتاج. ذلك أن تشكيلة المنتجات تختلف من مشروع لآخر، وبفرض تشابه تشكيلة المنتجات، تثار مشكلة عدم تجانس المنتجات، وإختلاف مستوى جودتها.

(٢) مقاييس لقياس كفاءة النفقة Cost - efficiency تعتمد على قياس نفقة الوحدة الواحدة من الناتج. وقد تعرض هذا المؤشر بدوره لبعض الإنتقادات أهمها : أن أسعار المدخلات ليست واحدة بالنسبة لكل المشروعات، وأن إختلاف حجم المشروع يؤثر على أسعار ونفقة المدخلات. وبالإضافة إلى المشكلات السابقة التى تواجه المقياسين السابقين، فإنهما يتعرضان لإنتقادات أخرى. فالمشروعات العامة تولد آثاراً خارجيه ايجابية يصعب قياسها، ومن ثم فإنه لا يمكن إستنتاج أن المشروعات العامة أقل كفاءة من المشروعات الخاصة إذا ما إنخفضت فيها معدلات الإنتاجية، وإرتفعت فيها نفقة إنتاج الوحدة الواحدة من الناتج عن مثيلاتها فى المشروعات الخاصة. ومن ناحية أخرى، فإن مؤشرات الكفاءة الفنية وكفاءة النفقة المطبقة

فى لحظة زمنية معينة لا تعكس سوى الكفاءة الإستاتيكية فقط ، فى حين أن قياس كفاءة الأداء يجب أن يلاحظ خلال فترة زمنية تسمح بملاحظة التغيرات التى تطرأ على الإنتاجية و على دوال النفقة .

(٣) قياس التحسن فى الكفاءة بالإعتماد على الإرتفاع فى أسعار أسهم المشروعات الخاصة. وقد تعرض هذا المقياس أيضاً لعدد من الإنتقادات أهمها أن هناك عوامل كثيرة يمكن أن تؤثر على سعر الأسهم بخلاف مستوى الأداء ، ومن هذه العوامل : عدم كفاءة سوق رأس المال ، التوقعات غير الرشيدة للمستثمرين ... الخ ـ كما أن أسعار أسهم المشروعات المخصخصة حديثاً غالباً ما تكون مقومة بأقل من قيمتها السوقية وقت إصدارها أو طرحها فى الأسواق ، هذا بالإضافة إلى تمتع هذه المشروعات بمراكز إحتكارية تعمل على إرتفاع أسعار أسهمها [١٥٢].

وبالإضافة إلى المقاييس السابقة ، هناك عدد آخر من المقاييس المستخدمة فى الحكم على مدى كفاءة المشروع، ولكنها أقل إستخداماً من سابقتها. ومن بين هذه المقاييس الأخرى : معدل دوران رأس المال ، مستوى التشغيل ، التقدم الفنى ، درجة المنافسة الدولية كما يعكسها نصيب المشروع فى الأسواق المحلية و الأجنبية ، رضا المستهلك الذى يمكن قياسه من خلال عدد الشكاوى، مدى توافر الخدمات اللاحقة (الإصلاح و الصيانة)، تأخر التسليم ... الخ.

و الخلاصة أنه لا يوجد مؤشر واحد يكفى للمقارنة بين أداء كل من المشروعات العامة و الخاصة . فالمقارنة العادلة تتطلب إستخدام معايير متعددة تراعى الظروف الخاصة بكل بلد ، و بكل صناعة ، بل وبكل مشروع ، و تراعى كذلك الآثار الخارجية الإيجابية للمشروعات العامة . و نظراً لأنه يصعب ، إن لم يكن من المستحيل ، أخذ كل هذه الظروف فى الإعتبار ، فإنه لا يمكن الوصول إلى إستنتاج محدد وعام بشأن هذه المقارنات.

٣ - ٢ - ٢ الأداء المقارن للمشروعات العامة والخاصة على المستوى العملى :

أولاً : فى البلدان الرأسمالية المتقدمة :

١ - يلخص الجدول التالى رقم (٦) نتائج بعض الدراسات المقارنة لأداء كل من المشروعات العامة و الخاصة فى البلدان الرأسمالية المتقدمة داخل قطاعات مختلفة من ألنشاط الإقتصادى .

جدول رقم (٦)
الأداء المقارن للمشروعات العامة و الخاصة
في البلدان الرأسمالية المتقدمة (١٥٣)

الاستنتاج	الدراسة
الخاصة	Moor. T. (1970).
الخاصة	Davies. D. (1971).
الخاصة	Peltzman, S. (1971).
العامة	Helman, R. (1972).
محايدة / الخاصة	Spann, R. (1974).
العامة	Meyer, R. (1975).
العامة	Yunker, J. (1975).
الخاصة	Davies, D. (1977).
الخاصة	De Alessi, L. (1977).
العامة	Neu berg, L. (1977).
الخاصة	Crain, W. 8 zardkoohi, A. (1978).
الخاصة	Bennett, J.T. & Johnson, M. H. (1979).
العامة	Caves, D. W. & christensen, L. R. (1980).
الخاصة	De Alessi, L. (1980).
العامة	Prescatrice, D. & Trapani, J. (1980).
العامة	Gordon, N. (1981).
العامة / محايدة	Borcherding, T. E. et. al. (1982).
العامة	Bruggink, T. (1982).
العامة / محايدة	Dilorenzo, T. & Robinson, R. (1982).
الخاصة	Pryke, R. (1982).
العامة / محايدة	Borcherding, T. (1983).
محايدة	Feigenbaum, S. & Teeples, R. (1983).
العامة	Millward, R. E. & Parker, D. M. (1983).
العامة / محايدة	Borins, S. F. & Boothman, E. C. (1985).
العامة / محايدة	Fare, R. et. al. (1985).
محايدة	Atkinson, S. & Halvorsen, R. (1986).
العامة	Boyd, C. W. (1986).
محايدة / العامة	Cote, D. (1989).

المصدر :
- Chang , H . and Singh , A (1993) , op . cit . p . 61
- Boarman , A . E . and Vining , A . R . (1989) , op .cit . ,p.4
- Ricketts , M (1994) , op . cit , pp . 329 - 330.

ويلاحظ من الجدول أن الدراسات المشار إليها و التى إعتمدت على معايير متنوعة لتقييم الأداء قد خلصت إلى نتائج مختلطة. فقد انتهى بعض هذه الدراسات إلى تفوق المشروعات الخاصة ، فى حين إنتهى بعضها الآخر إلى تفوق المشروعات العامة ، كما خلص بعض منها إلى عدم وجود إختلاف يذكر بين مستويات كفاءة كل منها . و هكذا يمكن القول أن الدراسات العملية لم تجد أى دليل على أن أداء المشروعات العامة أدنى مستوى من أداء المشروعات الخاصة.

٢ - إن الفرضية المستمدة من أدبيات الإختيار العام و حقوق الملكية و التى تزعم تفوق أداء المشروعات الخاصة على أداء المشروعات العامة تم إختبارها بالنسبة لعشرة مشروعات بريطانية شهدت بعض التغيرات التنظيمية فى إتجاه تحويل ملكيتها إلىالقطاع الخاص خلال عقدى السبعينات و الثمانينات. وقد أخفقت نتيجة الإختبار ، فى معظم الحالات ، فى تأييد تلك الفرضية حتى فى أكثر أشكالها تعقيداً حيث يرتبط تغير الملكية بزيادة المنافسة [(١٥٤)].

٣ - تمخضت التغيرات الدرامية التى شهدتها معظم المشروعات العامة فى بريطانيا فى إطار عمليات إعادة الهيكلة عن تحسن كبير فى كفاءة هذه المشروعات قبل خصخصتها ، و هو ما يوضحه الجدول التالى رقم (٧).

جدول رقم (٧)

أداء الصناعات المؤممة (العامة)

مقيسة بمعدل نمو إنتاجية العمل (٪)

الفترة	الصناعات المؤممة	الاقتصاد بكامله	قطاع الصناعة
٧٩ / ١٩٨٠	,١	٠,٠٧	٠,٩
٨٠ / ١٩٨١	,٥-	٣,٨-	٥,٣-
٨١ / ١٩٨٢	٦,٥	٣,٥	٦,٩
٨٢ / ١٩٨٣	٢,٤	٤,٠	٦,٤
٨٣ / ١٩٨٤	٧,٢	٤,٠	٨,٣
٨٤ / ١٩٨٥	٦,٠	٢,٩	٤,٨
٨٥ / ١٩٨٦	٩,٦	١,١	٢,٤
٨٦ / ١٩٨٧	٦,٢	٣,٦	٤,٨

المصدر :

Treasury , Economic Progress Report , No . 193 , December 1987 , P . 5.

ويتضح من الجدول أن معدل نمو إنتاجية العمل فـي الصناعـات المؤممـة (المشـروعات العامة) لم يكن يختلف عن مثيله فى قطاع الصناعة والإقتصاد بكاملـه فـى أوائل الثمانينـات، ثم تفوق عليه إبتداءً من منتصف الثمانينات .

٤ ـ فى دراسة مقارنة بين أداء كل من القطاع العام الفرنسى و القطاع العام البريطـانى ، خلـص إثنان من الباحثين إلى أن القطاع العام الفرنسى كان أكثر كفاءة من القطاع العام البريطـانى مـن حيث توفير النفقـات ، و أنـه لـم يكـن هنـاك إختـلاف يذكـرُ بيـن أداء المشـروعات العامـة و المشروعات الخاصة الفرنسية [١٥٥].

٥ ـ فى دراسة لإختبار مدى تأثير تغير الملكية على مستوى أداء عدد من المشروعات العاملة فى أربع صناعات بريطانية : صناعة الأجهزة و الأدوات الكهربائية و الإلكترونية ، صناعة أدوات ومعدات الفضاء، صناعة الشحن، وصناعة السيارات، خلال الفترة ١٩٧٠ ـ ١٩٨٦، خلص الباحث إلى أن الملكية العامة تميزت بمستوى أعلى لنمو إنتاجية العمل، فى حين تميزت الملكية الخاصة بمستوى أعلى للأرباح. معنى ذلك، أن الخصخصة كان لها تأثير إيجابى على معدلات الأرباح، وتأثير سلبى على إنتاجية العمل. وعلل الباحث إنخفاض معدلات أرباح المشروعات العامة بتعدد أهدافها الإجتماعية و الإقتصادية أو تعدد دوال الأهداف الخاصة بها ، والتى يجمعها معيار الربحية الإجتماعية (١٥٦) .

ثانياً : فى البلدان المتخلفة :

١ ـ دراسات تعتمد على معايير الربحية وحسابات الفائض والعجز المالى :

يعتبر هذا النوع من الدراسات الذى يعتمد على معايير مالية فى تقييم أداء المشروعات العامة هو أكثر الدراسات شيوعاً فى البلدان المتخلفة . و تخلص هذه الدراسات إلى إستنتاج أساسى مؤداه أن المشروعات العامة تتميز بعدم الكفاءة بسبب ما تحققه من عجز أو خسارة تزيد من الأعباء الملقاة على ميزانية الدولة (١٥٧) .

غير أن هذا الإستنتاج لا يمكن قبوله للأسباب التالية :

أ ـ أن هذه الدراسات تركز فقط على العجز المالى للمشروعات العامة وحدها دون أن تقدم أية بيانات مماثلة تتعلق بفائض أو عجز المشروعات الخاصة. ومن ثم يصعب إستنتاج ما إذا كان الأداء المالى السئ للمشروعات العامة يرجع إلى الملكية العامة نفسها أم إلى ظروف إقتصادية تؤثر على أداء المشروعات العامة و الخاصة على السواء . فمجرد القول أن ربحية المشروعات العامة متدنية أو منخفضة لا يسمح بأى إستنتاج يتعلق بالأداء النسبى لها. فالمشروعات الخاصة يمكن أن تحقق خسائر هى الأخرى ، حتى فى البلدان الرأسمالية المتقدمة. فعلى سبيل المثال ، كانت المعدلات الحقيقية للأرباح فى مجال النقل و الإتصالات سالبة بالنسبة للمشروعات العامة و الخاصة على السواء فى كل من بريطانيا (-٥,٣٪) و السويد (-٣,١٪) فى الفترة ٧٥ ـ ١٩٨٣ (١٥٨).

٢ - أن البيانات التى تقدمها هذه الدراسات تتسم بمستوى عال من التعميم الذى لا يأخذ فى إعتباره حالات فردية بعينها . فلو أنها إقتصرت على دراسة حالات فردية معينة ، لخلصت إلى أن المشروعات العامة ليست كلها خاسرة . فعلى سبيل المثال ، أظهرت دراسة شملت ٤٨ مشروعاً عاماً فى إفريقيا عام ١٩٨٤ أن ١٢ مشروعاً منها حققت أرباحاً صافية تزيد على ٤٪، وأن ٥ مشروعات منها زادت معدلات أرباحها عن ١٠ ٪ ، و أن ١٠ مشروعات بلغت فيها نسبة العائد على رأس المال ٢٥٪ (١٥٩).

وفى كل البلدان المتخلفة يمكن أن نجد كثيراً من المشروعات العامة التى تحقق أرباحاً مرتفعة، على الرغم من المشكلات التى تواجهها. ففى سنغافورة، على سبيل المثال، أظهرت دراسة على ثلاثة مشروعات لبناء السفن (مشروعان عامان و الثالث خاص) أن المشروعين العامين كانا أعلى ربحية من المشروع الخاص (١٦٠). وفى كوريا الجنوبية ، تعد شركة " بوسكو Posco . (Pohang Steel Company) " العامة المملوكة للدولة من أكثر شركات الصلب كفاءة على مستوى العالم. ففى عام ١٩٨٦، بلغت إنتاجية العامل فيها ٤٦٧ طن / عامل مقارنة بمتوسط قدره ٣٢٧ طن / عامل فى أكبر خمس شركات صلب يابانية (١٦١).

٢ . دراسات تعتمد على معايير تتعلق بالكفاءة الإقتصادية :

هذا النوع من الدراسات يكاد يكون نادراً. والسبب فى ذلك هو صعوبة الوصول إلى مشروعات قابلة للمقارنة فى كل من القطاعين العام والخاص. فنظراً لضيق أسواق البلدان المتخلفة ، يصعب وجود أزواج متماثلة من المشروعات العامة والخاصة يمكن مقارنة أداء كل منها. وقد حاولت بعض الدراسات تجاوز هذه المشكلة عن طريق مقارنة مشروعات تعمل فى أنشطة مختلفة، أو مقارنة مشروعات تنتمى إلى بلدان مختلفة . و قد خلقت هذه المحاولة مشكلة أكثر خطورة لأنها تقوم على مقارنة أداء مشروعات غير متشابهة ، و تخضع لظروف مختلفة تؤثر على أدائها ، و بالتالى يكون من الصعوبة بمكان التوصل إلى إستنتاج صحيح. من ذلك، على سبيل المثال ، دراسة شملت ٥٠٠ مشروع فى ٢٧ بلداً أفريقياً فى الفترة ٧٥ - ١٩٨٧ (١٦٢). فقد قامت هذه الدراسة بتصنيف هذه المشروعات إلى عشرة قطاعات دونما إكتراث لإختلاف طبيعة النشاط و ظروف كل بلد على حده. إذ كيف يمكن مقارنة صناعة الخبز فى

مصر مع صناعة زيت الطعام فى تنزانيا (قامت الدراسة بتصنيفهما معاً فى قطاع صناعات غذائية) أو صناعة السيارات فى نيجيريا مع صناعة الدراجات فى زيمبابوى (تم تصنيفهما معاً فى قطاع معدات النقل).

و قد حاولت دراسات أخرى تجاوز المشكلة السابقة عن طريق عزل آثار الإختلاف فيما بين المشروعات محل الدراسة ، و المتعلقة بإختلاف البلد ، الصناعة ، تشكيلة المنتجات ، أسلوب الإنتاج ، نوع المنتج أو مدى جودته.وقد حاولت هذه الدراسات التركيز فقط على الإختلاف فى نوع الملكية (عامة أم خاصة) وأثره على مستوى الأداء. وخلصت هذه الدراسات إلى أن إنتاجية رأس المال و العمل فى المشروعات الخاصة أعلى من مثيلاتها فى المشروعات العامة ، و أن نفقة الإنتاج فى الأولى أقل منها فى الثانية (١٦٣).

و مع ذلك، لوحظ أن هذه الدراسات قد وقعت فى خطأ جسيم يتمثل فى قيامها بالمقارنة بين مشروعات تختلف إختلافاً بيناً فى أحجامها . فإختلاف مستويات الكفاءة ربما يعكس أثرالإختلاف فى أحجام المشروعات، و هو ما أكدته الدراسة الثانية المشار إليها فى الهامش السابق . فبعد أن كانت قد خلصت فى البداية إلى إرتفاع نفقة الإنتاج فى المشروعات العامة عن مثيلاتها فى المشروعات الخاصة ، عادت و خلصت مرة أخرى إلى إختفاء فارق النفقة بعد مقارنة المشروعات العامة و الخاصة التى تتميز بنفس الحجم. وللتأكيد على أهمية أثر الإختلاف فى أحجام المشروعات على مستوى كفاءتها ، خلصت دراسة أخرى شملت ٢٢ مشروعاً عاماً و خاصاً تعمل فى صناعة الصلب فى البرازيل عام ١٩٧١ ، إلى وجود علاقة إرتباط إيجابية قوية بين حجم المشروع و مستوى كفاءته ، و إلى عدم وجود علاقة إرتباط واضحة بين نوع ملكية المشروع (عام أم خاص) و مستوى أدائه ،و إنتهت من ذلك إلى أن حجم المشروع ربما يكون أكثر أهمية من نمط ملكيته فى التأثير على مستوى كفاءته (١٦٤).

و إزاء أوجه القصور السابقة التى يمكن أن توجه إلى الدراسات المعنية بقياس الكفاءة النسبية للمشروعات العامة ، يمكن أن نخلص مع أحد الباحثين إلى أنه " لا يوجد دليل إحصائى

مقنع على أن مستوى الكفاءة الفنية للمشروعات العامة فى البلدان الأقل نمواً أدنى من مثيله فى المشروعات الخاصة التى تعمل عند نفس نطاق الإنتاج (١٦٥).

نخلص من العرض السابق إلى أنه لا توجد أسباب نظرية و لا دراسات عملية يمكن أن تؤكد أطروحة أن المشروعات العامة أقل كفاءة من المشروعات الخاصة . إن الزعم بأن المشروعات الخاصة أعلى كفاءة من المشروعات العامة لا يستقيم و حقيقة أن كثيراً من هذه المشروعات العامة هى فى الغالب مشروعات خاصة سابقة ، كان قد تم تأميمها بسبب ضعف مستوى كفاءتها . معنى ذلك أن هناك إعتبارات أخرى أو أسباب أخرى - غير مسألة الكفاءة - أكثر أهمية بالنسبة للحكومات ، تدفعها لبيع المشروعات العامة . و يؤكد ذلك أن الحكومات غالباً ما تقوم بإعادة هيكلة هذه المشروعات و تحسين أدائها قبل بيعها ، من أجل جذب المستثمرين و للحصول على أكبر حصيلة مالية ممكنة . فإذا كانت الحكومات تستطيع تحسين أداء و كفاءة هذه المشروعات فى ظل ملكيتها العامة ، فلماذا تصر بعد ذلك على بيعها - رغم تحسن كفاءتها - إلا إذا كانت هناك أسباب أو أهداف أخرى لا تتعلق بقضية الكفاءة . فما هى هذه الأسباب أو الأهداف الأخرى التى تمثل فى الواقع الدوافع الحقيقية للخصخصة بالنسبة للحكومات ؟ إن الإجابة على هذا السؤال تقع فى نطاق ما يسمى بالإقتصاد السياسى للملكية كما يوضحه القسم التالى والأخير من البحث.

- ٤ -

الإقتصاد السياسى للملكية

إنتهينا إلى أنه من الصعوبة بمكان الإدعاء - على أساس من الإعتبارات الإقتصادية البحتة - بأن الملكية الخاصة فى حد ذاتها تضمن أداءً أفضل للمشروع . صحيح أن الإتجاهات النظرية المرتبطة بأدبيات حقوق الملكية و الإختيار العام تميزت بالتأكيد على الطبيعة الإجتماعية للإنتاج و العملية الإقتصادية بصفة عامة، وما يتخللها من صراع فى المصالح ، إلا أنها لا تقدم أى تأكيد على صحة تلك الفرضية التى ترى أن الملكية الخاصة أكثر كفاءة من الملكية العامة . فلماذا إذن إكتسبت سياسات التحول إلى القطاع الخاص كل هذه الأهمية ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل تقع فى نطاق السياسة و الإقتصاد السياسى ، أكثر مما تقع فى مجال التحليلات الإقتصادية النظرية ؛ بمعنى انها تكمن خلف العوامل التى تؤثر فى القرارات الحكومية و التى تحدد كيف تتصرف أجهزة الدولة فى الواقع.

إن المتتبع لأصل نشأة القطاع العام فى معظم بلدان العالم يدرك على الفور أن سياسة الخصخصة لم تكن أبداً سياسة محتومة كما ذهبت كثير من الحكومات.لقد أنشأت الدول المختلفة المشروعات العامة بسبب عدم مسئولية رأس المال الخاص وفشل نظام السوق فى تقديم الإستثمارات الضرورية للمحافظة على الصناعات القائمة ، أو فى تقديم الخدمات الضرورية لغير القادرين على دفع الأثمان السوقية . و لهذا صممت دولة الرفاهية لحماية حقوق الأفراد المجردين من الثروة أو الملكية . و قدمت الحكومات الدعم لضمان وصول الخدمات للجميع. ولم يكن هدف المشروعات العامة و دولة الرفاهية هو الحصول على الأرباح أو تعظيمها، ولكن كان الهدف هو إقامة بنية أساسية إقتصادية مستقرة لتزويد الأفراد و المشروعات بالخدمات الأساسية . وقد صممت هذه السياسة فى إطار هيكل سعرى مميز للصناعات العامة يجعل من مشروعاتها فى الغالب مشروعات خاسرة.و من ثم يجب النظر إلى هذه الخسارة على أنها دعم حيوى للقطاع الخاص و لتقديم الخدمات الأساسية للأفراد بأثمان منخفضة. وهذه الحقيقة - فى ذاتها - تدحض التقييم المقارن لكفاءة كل من القطاع العام و القطاع الخاص. ولكن مع إستمرار نمو حجم القطاع العام ، بدأ الإنفاق العام يستهلك نسبة أعلى من الناتج القومى الإجمالى، وبدأت - من ثم -

الإنتقادات الموجهة إلى أداء المشروعات العامة على أساس أنها أقل كفاءة من المشروعات الخاصة.

وعلى فرض التسليم بضعف مستوى الأداء في المشروعات العامة مقارناً بمستوى أداء المشروعات الخاصة فى تجارب بعض البلدان ، فهل كان من الضرورى تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص من أجل تحسين مستوى كفاءتها ؟ أفلم يكن فى إستطاعة حكومات هذه البلدان العمل على تحسين كفاءة مشروعاتها العامة عن طريق إدخال بعض الإصلاحات عليها مثل : القيود المالية الصارمة، تحديد مستويات العمالة، التقييم الدورى للإدارة، المراجعة الدورية للوظائف والأهداف، القيام بدراسات دورية لمقارنة النفقات والمخرجات، إدخال المنافسة ... الخ.

إن محاولة إضفاء الطبيعة التجارية على القطاع العام وخصخصة مشروعاته كانت تتضمن من المعتقدات الأيديولوجية أكثر مما تتضمنه من تحليل إقتصادى و تقييم مقارن للأداء، و ذلك على التفصيل التالى :

١- فعلى فرض أن ضعف كفاءة المشروع العام ترجع ببساطة إلى ما يتلقاه من دعم غير محدود Open - Ended subsidy ، أو إلى قيد الموازنة السهل ، فإن أسهل و أرخص حل لهذه المشكلة يتمثل فى فرض قيد الموازنة الصعب عن طريق إلغاء أو تحديد الدعم المقدم إلى المشروعات العامة . و قد أستخدم هذا الأسلوب فى بريطانيا فى بداية الثمانينات . و يتميز هذا الحل بكونه أكثر كفاءة من اللجوء إلى الخصخصة نظراً لما تتطلبه هذه السياسة من نفقات و ما يواجهها من صعوبات. ومع ذلك ، فإنه فى ظل ظروف معينة ، يكون فرض قيد الموازنة الصعب من جانب السلطات العامة فى الدولة غير ممكن بسبب مخاطره السياسية ، إذ أنه سوف يلقى معارضة شديدة من جانب كل أولئك الذين كانوا يستفيدون من الدعم . فى هذه الحالة ، تصبح سياسة الخصخصة هى أكثر الخيارات كفاءة و فعالية . فمع وجود المشروع فى يد الدولة، يكون من المستحيل بالنسبة لها أن تقاوم الطلب على الدعم ، و من ثم فإنها لن تستطيع إلغاءه . و لكن مع إنتقال ملكية المشروع إلى القطاع الخاص بعد الخصخصة ، تضعف الضغوط السياسية المطالبة بالدعم ، و من ثم يمكن إخضاعه لقيد الموازنة الصعب . ففى ظل سياسة الخصخصة تستطيع الدولة أن تتخلى عن مسئوليتها ، و من ثم تعزل نفسها عن ضغوط جماعة

المصالح" (١٦٦) Abdicating responsibility and thereby insulating itself from interest group pressure.

وهكذا يمكن إدراك لماذا تكون الخصخصة هى أفضل خيار ممكن فى هذه الحالة. ولكن هذا لا يعنى شيئاً على الإطلاق بالنسبة لأى تفوق حقيقى للملكية الخاصة على الملكية العامة. ذلك أن اللجوء إلى سياسة الخصخصة فى هذه الحالة قد إقتضته الإعتبارات السياسية الحاكمة لتدخل الدولة، دون أى اعتبارات أخرى تتعلق بالكفاءة الإقتصادية. ففى ظل الظروف العادية، يتوافر للمشروعات العامة من البواعث والحوافز ما يضمن لها - من الناحية النظرية - أن تعمل بنفس كفاءة المشروعات الخاصة ولكن المشكلة هى أن هذه الحوافز قد لا تتحقق من الناحية العملية بسبب معوقات سياسية. فحينما تكون قدرة الدولة على تحقيق أهدافها محدودة بسبب ظروف سياسية، أو حينما تكون الدولة أسيرة الضغوط التى تمارسها جماعات المصالح، تصبح سياسة الخصخصة هى الطريقة المناسبة لتحقيق ما تصبو إليه الدولة من أهداف؛ وهى اهداف يمكن تحقيقها كذلك من الناحية الفنية فى ظل الملكية العامة، ولكن تحول الظروف والإعتبارات السياسية دون تحقيقها فى الواقع. ففى بلدان مثل كوريا الجنوبية، تايوان، وفرنسا، تعمل مشروعات القطاع العام بكفاءة عالية نظراً لأن حكومات هذه البلدان تتمتع بإستقلال أكبر فى مواجهة جماعات المصالح، ومن ثم فإنها تتمتع بمقدرة أكبر على فرض قيود الموازنة الصعبة.

٢- ومن ناحية أخرى، ترى أدبيات الإختيار العام أن المشروعات العامة أقل مقدرة من المشروعات الخاصة على القيام بالتغييرات والتحولات الهيكلية اللازمة لتحقيق الكفاءة الديناميكية. فمن المعروف أن هذه التغيرات والتحويلات الهيكلية تستلزم تحويل الموارد الإقتصادية عبر القطاعات الإنتاجية و الخدمية المختلفة. وتتسم عملية التحويل هذه بصعوبة شديدة حينما تكون الموارد الإقتصادية موضوع التحويل مخصصة Specific بدرجة كبيرة، حيث يترتب على تحويلها فى هذه الحالة إنخفاض قيمتها، وهو ما يجعل ملاكها يعارضون هذا التغيير بسبب تأثيره السلبى على دخولهم وثرواتهم.

و لهذا السبب يقاوم المستفيدون من المشروعات العامة عمليات التغيير الهيكلي. ويمكن الرد على ذلك بأن المعارضة السياسية للتغيير تقف وراء عمليات حماية المشروعات والصناعات الأقل كفاءة بصفة عامة ، أى سواء كانت مملوكة للقطاع العام أو للقطاع الخاص. فمحاولات عرقلة التغيير الهيكلى لا تأتى فقط من جانب ممثلى القطاع العام أو وكلائه ، بل قد تأتى كذلك من جانب وكلاء القطاع الخاص أو ممثليه . ذلك أن العامل المؤثر أو الفعال فى هذه المسألة هو من يمتلك النفوذ السياسى القادر على مقاومة التغيير، وليست الملكية فى حد ذاتها. ونظراً لأن الثروة تلعب دوراً أساسياً فى مجال السياسة ، فإن الملاك والمديرين و العاملين فى المشروعات الكبيرة ، سواء كانت عامة أم خاصة ، يمارسون بالتأكيد تأثيراً سياسياً قوياً على عملية التغيير الهيكلى . ففى الفترات التى تشهد تغيرات هيكلية واسعة، كما حدث فى الثلاثينات والسبعينات، فإن دولاً قليلة فقط هى التى كانت من القوة بما يمكنها من مقاومة الضغوط المطالبة بالدعم من جانب الأطراف المتضررة من هذه التغيرات ، أو الضغوط المعارضة للإستيلاء على المشروعات الخاصة الكبيرة الفاشلة (١٦٧).

و يؤكد ذلك حقيقة أن كثيراً من عمليات الإستيلاء الحديثة التى قامت بها الدولة نفسها على أنشطة مشروعات القطاع الخاص الكبيرة قد حدثت فى ظل أنظمة سياسية تدين بالولاء الأيديولوجى للسوق الحرة و الملكية الخاصة . من ذلك مثلاً ما قامت به حكومة الجمهوريين فى الولايات المتحدة من الإستيلاء على شركة " كريسلر Chrysler " ، و كذلك ما قامت به الحكومة الأئتلافية غير الإشتراكية الوحيدة التى شهدتها السويد منذ الثلاثينات من تأميم صناعة بناء السفن فى أواخر السبعينات (١٦٨).

وعلى ذلك يمكن القول بأنه ليس هناك من سبب يحمل على الإعتقاد فى أن موقف المشروعات العامة يمكن أن يكون أسوأ من موقف المشروعات الخاصة فى مجال التغيير الهيكلى ؛ بل ربما تمثل المشروعات العامة ، فى الواقع ، أداة أفضل للتغيير الهيكلى . ففى عالم يتميز بالإعتماد المتبادل فيما بين أجزاء رأس المال فى الإستخدام ، و لكنه مقسم من حيث الملكية ، فإن الملكية الموحدة أو المندمجة للدولة قد تسمح بتنسيق أفضل لقرارات المشروعات من أجل تكيف أصولها الرأسمالية مع التغيرات التكنولوجية .

وهكذا فإن إفتراض أن جماعات المصالح المحافظة تكون أكثر قوة و نفوذاً في حالة المشروعات العامة منها في حالة المشروعات الخاصة ، كما تزعم أدبيات الإختيار العام ، ليس صحيحاً على الإطلاق . فقد إرتبطت سياسات التأميم و إقامة المشروعات العامة الجديدة تاريخياً في كثير من الدول المتقدمة بفكرة قهر الإتجاهات أو النزعات المحافظة في القطاع الخاص ، بل ربما أنها قد صممت خصيصاً من أجل ذلك . و تقدم تجربة " ميجى " Meiji في اليابان، وتجربة فرنسا في فترة ما بعد الحرب أفضل الأمثلة على ذلك.

٣ ـ ومن ناحية ثالثة ، تؤكد أزمة الإقتصادات الإشتراكية التي تمر حالياً بمرحلة التحول نحو إقتصادات السوق أن كفاءة المشروعات العامة كانت أكثر إرتباطاً بالظروف السياسية من إرتباطها بمسألة الملكية . ففي إقتصادات التخطيط المركزي ، تحكم الإعتبارات السياسية كل ما يتعلق بالقرارات الإقتصادية . و لكن هذا لا يعني ، بطبيعة الحال ، أن القرارات الإقتصادية في الإقتصادات الرأسمالية تتخذ بمنأى عن الإعتبارات السياسية . و لكن كل ما هنالك هو أن النظم الرأسمالية تستطيع أن تفصل ، بدرجة كبيرة ، بين الإقتصاد و السياسة على نحو يجعل من الصعب ، إن لم يكن من المستحيل ، على المتضررين من قوى السوق تنظيم أنفسهم سياسياً لعرقلة التغيرات المطلوبة . أما في ظل إقتصادات التخطيط المركزي ، فيصعب فصل القرارات الإقتصادية عن الضغوط السياسية ، إذ أن هذا التخطيط نفسه هو نشاط يغلب عليه الطابع السياسي بسبب غياب الأسواق المستقلة التي يمكن أن تزود المخططين بالمعلومات اللازمة للقيام بعملية التخطيط . ففي ظل غياب مثل هذه المعلومات ، يتسع المجال أمام الجماعات الضاغطة و المنظمات الإقتصادية لممارسة نفوذها السياسي على متخذي القرارات الإقتصادية ، و من ثم يكون نطاق التأثير السياسي غير محدود .

على أن هذا التداخل و الإندماج فيما بين الإقتصاد و السياسة في البلدان الإشتراكية قد لا يمثل مشكلة كبرى في أعقاب التحول إلى الإشتراكية مباشرة لأن أجهزة الدولة لم تكن قد وقعت بالكامل بعد في أسر أصحاب المصالح. كما أن كثيراً من أفراد الشعب ، مدفوعين بالرغبة في بناء مجتمع جديد، يخضعون مصالحهم طواعية لهذا الهدف العريض. ولكن بمرور الوقت، تتلاشى هذه القيم والأفكار المثالية ، مفسحة المجال أمام صراعات المصالح المتعارضة

التى تقاوم أى تغيير يهدد مراكزها الإقتصادية [١٦٩]. وتأتى هذه المصالح المتعارضة لتسيطر على عملية إتخاذ القرار من جانب الدولة ، و لتصبح أنشطتها ذات طبيعة توزيعية بصفة متزايدة . و هكذا تقع الدولة أسيرة فى أيدى أصحاب هذه المصالح الذين باتوا يتحكمون فى وضع السياسات الإقتصادية و فى توجيهها نحو تحقيق مصالحهم الخاصة ، على نحو يؤدى إلى تدهور أداء الإقتصاد المعنى ! هذا هو ما حدث بالفعل فى البلدان الإشتركية السابقة التى تشهد حالياً عمليات تحول نحو إقتصاد السوق .

فالملكية العامة فى حد ذاتها ليست هى المسئولة إذن عن أزمة الإقتصادات الإشتراكية السابقة . فإذا كانت هذه الإقتصادات قد فشلت ، فإن ذلك ، يرجع جزئياً إلى ضعف نظم المعلومات اللازمة لعملية التخطيط المركزى ، و إلى الفساد و الإنحلال المؤسسى Institutional decay الناتج عن فشل الدولة فى إحتواء محاولات جماعات المصالح الرامية إلى ممارسة نفوذهم السياسى لإعاقة أو تشويه عملية التغيير الإقتصادى [١٧٠].

لقد كانت أكثر الإقتصادات المتخلفة نجاحاً (على سبيل المثال؛ كوريا الجنوبية، وتايوان) هى بالتحديد التى كانت فيها الدولة من القوة بحيث إستطاعت أن تحتوى ضغوط جماعات المصالح ، و تمكنت ـ من ثم ـ من تجنب هذا الفساد المؤسسى . أما حينما يتمخض هيكل المساومة السياسى عن دولة ضعيفة تعتمد فى بقائها على دعم و تأييد الجماعات الضاغطة، فلابد أن يسفر هذا الضعف و الإنحلال المؤسسى عن ضعف أداء الإقتصاد القومى فى مجموعه.

إن المؤيدين لسياسة الخصخصة يعترفون أحياناً ، و بصفة غير رسمية ، بأن هذه السياسة قد لا تكون مطلوبة فى الدول التى تؤدى وظائفها على أكمل وجه . فهم يسلمون بأن مثل هذه الدولة تفرض قيوداً ملائمة على الميزانية ، و تعمل على إذكاء روح المنافسة فى الأسواق حينما يكون ذلك مطلوباً ، و من ثم فإنها تستطيع أن تجنى ثمار و مكاسب الكفاءة المرتبطة بسياسة الخصخصة . و مع ذلك نجدهم يرفضون التسليم بذلك من الناحية العملية على أساس أن مثل هذه الدولة لا توجد فى الواقع ، بمعنى أن أية دولة لن تتصرف بهذه الطريقة

المثالية . و طالما أن مثل هذه الدولة لا يمكن أن توجد فى الواقع ، فإن سياسة الخصخصة تمثل أفضل خيار ثان ، أو " الحل المثالى الثانى " The second best solution .

٤ - ومن ناحية رابعة ، يقتضي استمرار عملية تراكم رأس المال على الصعيد العالمي في المرحلة الحالية لتطور طريقة الإنتاج الرأسمالية تحويل العالم كله إلى حقل اقتصادي واحد ، تختفي فيه كل أنواع الحواجز والعقبات أمام تحركات رأس المال الدولي ممثلاً في الشركات دولية النشاط . وإزالة هذه الحواجز يتطلب انحسار الدور الاقتصادي للدولة عن طريق التركيز على النشاط الاقتصادي الفردي ، وتحويل ملكية الدولة للمشروعات الاقتصادية إلى ملكية فردية . ذلك أن ملكية الدولة لهذه المشروعات يزودها بأداة مرنة تمكنها من اتخاذ إجراءات قد تحول دون اتساع السوق الدولية .

نخلص مما تقدم إلى ان مسألة كفاءة المشروع لا يمكن فصلها عن الإعتبارات السياسية، إذ أن هذه الكفاءة تعتمد على موقف الدولة تجاه قضايا أخرى بخلاف الملكية ، مثل المنافسة و سياسة الموازنة ، و هى قضايا تعتمد بدورها على مدى قدرة الدولة على أن تعزل نفسها عن الضغوط السياسية التى تأتيها من داخل و خارج هذه المشروعات . و هكذا يأخذنا الإقتصاد السياسى إلى مسافة أبعد مما يرتبط به نمط الملكية من تأثير فى شرح أداء المشروعات، بل أن التعريف الحقيقى للملكية نفسها لا يتحدد على نحو دقيق إلا فى إطار الإقتصاد السياسى . ذلك أن حقوق الملكية الحالية ليست إلا نتاج مساومات إجتماعية سابقة ، وهى حقوق تخضع بصفة مضطردة لتعديلات مستمرة بسبب صراعات المصالح الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية، وما ينتج عنها من تغير فى توجهات الدولة ووظائفها . إن حقوق الملكية لا يمكن أن تكون مستقلة عما يعتقد أفراد المجتمع فى شرعيته ، و عما يرغبون فى قبوله. وما يعد مشروعاً و مقبولاً فى مجتمع ما ، يتوقف على الوضع السياسى لذلك المجتمع.

- ٥ -

الخلاصة

فى إطار سعيه الدؤوب للخروج من أزمته التى تمسك بخناقه منذ بداية السبعينات ، لا يكف رأس المال الدولى عن تطوير إستراتيجيات و سياسات جديدة لتحميل أطراف أخرى الجانب الأكبر من نفقة تجاوز الأزمة . و كان من بين السياسات التى لجأ إليها إعادة النظر فى الدور الإقتصادى و الإجتماعى للدولة فى إتجاه تقليص هذا الدور ، و توسيع نطاق الإقتصاد الخاص على حساب نطاق الإقتصاد العام . و ترتب على ذلك ميلاد و نمو عقيدة سياسية جديدة مؤداها أن سياسات التحرير الإقتصادى و الخصخصة كفيلة بتحقيق مستويات مرتفعة للكفاءة الإقتصادية ، بالإضافة إلى تحقيق حزمة متنوعة و متعددة من الأهداف السياسية و المالية و الإقتصادية الأخرى.

و قد أثارت قضية الكفاءة الإقتصادية ، كدافع أساسى للخصخصة ، كثيراً من النقاش و الجدل على الصعيدين النظرى و العملى . فعلى المستوى النظرى ، حاولت الإتجاهات النظرية المرتبطة بأدبيات حقوق الملكية والإختيار العام إثبات تفوق الملكية الخاصة على الملكية العامة فيما يتعلق بمستوى الأداء و الكفاءة ، معتمدة على إختلاف عناصر البيئة الداخلية و الخارجية التى يعمل فيها كل من المشروعين العام و الخاص . و على الرغم من قوة حججها النظرية ، إلا أنها تعرضت لإنتقادات شديدة أفقدتها الكثير من قوة منطقها و أهميتها . و على المستوى العملى ، أظهرت معظم الدراسات الميدانية التى حاولت مقارنة أداء المشروعات الخاصة و المشروعات العامة عدم صحة الفرضية المستمدة من أدبيات حقوق الملكية و الإختيار العام التى تزعم التفوق النسبى لأداء المشروعات الخاصة . ففى البلدان المتقدمة و المتخلفة على السواء ، كانت النتائج مختلطة بشكل لا يمكن معه تأكيد صحة هذه الفرضية.

وعلى ذلك يمكن القول أن سياسات الخصخصة كانت تتضمن من المعتقدات الأيديولوجية أكثر مما تتضمنه من تحليل إقتصادى، وأن اللجوء إليها يجد تفسيره فى نطاق السياسة و الإقتصاد السياسى و ليس فى مجال التحليل الإقتصادى البحت . فالخصخصة تعنى

سيادة الأفكار الليبرالية و حكم القوى المحافظة فى مواجهة الأفكار الإشتراكية و إحداث تغيير فى التوازنات السياسية لصالح الأحزاب اليمينية ، و سيادة النزعة الفردية وغريزة الإمتلاك و الدوافع الذاتيه التى تمثل فى مجموعها أهم ركائز النظام السياسى للرأسمالية.

ففى البلدان الرأسمالية المتقدمة كانت الدوافع و المنافع السياسية للخصخصة تفوق دوافعها و منافعها الإقتصادية . و فى البلدان المتخلفة ، فرضت عليها سياسة الخصخصة نتيجة ضغوط خارجية و داخلية فى محاولة للتأثير على التنظيمات السياسية لهذه البلدان التى فضلت بعضها الخيارات الإشتراكية فى المراحل الأولى من مراحل تطورها الإقتصادى و الإجتماعى ، و لتوسيع و تزايد نفوذ رأس المال الدولى الذى يفضل مشاركة القطاع الخاص على مشاركة القطاع العام في هذه البلدان • وعلى الصعيد الدولي ، يقتضي الشكل الحالي لعملية تدويل الإنتاج الاستمرار في توسيع السوق الرأسمالية الدولية وتحويلها إلى سوق عالمية واحدة من أجل خدمة أهداف التراكم الرأسمالي . ولن يتحقق ذلك إلا عن طريق إزالة كافة القيود والعقبات أمام تحركات رأس المال الدولي ، الأمر الذي يستلزم محاولة تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية .

هوامش الدراسة

(١) محمد دويدار " محاضرات في الاقتصاد الدولي " محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية في العام الجامعي ١٩٩٤/١٩٩٥م ، ص١٨٦ ـ ١٩٠ .

(٢) المرجع السابق ، ص١٣١ ، ١٥١ ، ١٥٢ ، ١٦٣ .

(٣) محمد دويدار " إشكالية التحول من ملكية الدولة للمشروعات الاقتصادية إلى الملكية الفردية وأوضاع العاملين في مصر " محاضرة أُلقيت في المؤتمر العلمي السنوي الثاني لكلية الحقوق جامعة المنصورة عن "الأوضاع القانونية والاقتصادية للعمّال في ظل التغيرات المحلية والعالمية" في الفترة ٢٦ ـ ٢٧ مارس ١٩٩٧م ، ص٧ .

(٤) مصطفى رشدي " الاقتصاد العام للرفاهية " الدار الجامعية ، بيروت ١٩٩٣م ، ص٣٣٧ ـ ٣٣٩ .

(٥) محمد دويدار " دائرة حوار حول الخصخصة والإصلاح الاقتصادي بمصر " المجلة المصرية للتنمية والتخطيط ، المجلد الثاني ، العدد الأول يونيو ١٩٩٤م ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، ص٢١٣ .

(٦) محمد دويدار " محاضرات في الاقتصاد الدولي " مرجع سابق ، ص١٩٠ .

مع وعينا بأن ملكية الدولة الرأسمالية هي من قبيل الملكية الخاصة على النحو السابق بيانه في المتن ، إلاّ أن موضوع البحث يفرض علينا استخدام المصطلحات المعروفة والمستقرة في الأدبيات الاقتصادية . ومن ثم فإن ملكية الدولة للمشروعات الاقتصادية سوف نعبّر عنها باستخدام مصطلحات معروفة ومستقرة مثل : الملكية العامة ، أو القطاع العام ، أو المشروعات العامة . أما الملكية الفردية للمشروعات الاقتصادية فسوف نعبر عنها باستخدام مصطلحات الملكية الخاصة ، أو القطاع الخاص ، أو المشروعات الخاصة .

(٧) مصطفى رشدى، مرجع سابق، صـ ٢٥٨.

(٨) رمزى زكى، دائرة حوار حول "الخصخصة والإصلاح الإقتصادى بمصر" مرجع سابق، صـ ١٩٤.

- Jackson, P. M. and Price, C. M. (1994), "Privatisation and regulation: a review of issues", in Jackson, P. M. and Price, C. M. (eds.) "Privatisation and regulation: a review of issues" Longman, London and New York, P. 5.

(٩) رمزى زكى، دائرة حوار حول "الخصخصة والإصلاح الإقتصادى بمصر" مرجع سابق، صـ ١٩٢-١٩٣، ١٩٨-١٩٩.

(١٠) السيد أحمد عبد الخالق "التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والوقائع مع رؤية مستقبلية" دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، صـ ٣٣-٤٠.

ولمزيد من التفاصيل حول هذا التيار الفكرى الجديد، راجع:

- رمزى زكى "مأزق النظام الرأسمالى" سلسلة مقالات (٢٥ مقالة نشرت فى الأهرام الإقتصادى من أكتوبر ١٩٨٢ حتى مارس ١٩٨٣م.
- سمير أمين "ما بعد الرأسمالية" مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨.
- Schotter, A. (1985) "Free Market economics: a critical appraisal" St. Martin's Press, new York.
- Hayek, F. A. (1973) "Economic freedom" Basil Black Well, London, Institute of Econmic Affairs, Occassional Paper, No. 39.

(11) Jackson, P. M. and Price, C. M. (1994), op. cit, pp. 21-22.

ولمزيد من التفاصيل حول هذا الإتجاه، راجع:

- hoggett, P. (1991) "A new management in the public sector?" Policy and Politics, vol. 19, no. 4, pp. 243-256.
- Jessop, R. (1991) "The welfare state in the transition from Fordism to Post-Fordism" in R. Jessop, H. Kastendiek, K. Nielsen and O. K. Pederson "The politics of flexibility" Aldershot: Edward Elgar.

(١٢) محمد محمود الإمام، دائرة حوار حول "الخصخصة والإصلاح الإقتصادى بمصر" مرجع سابق، صـ ٢٠٧-٢١٠.

(١٣) محمد دويدار، دائرة حوار حول "الخصخصة والإصلاح الإقتصادى بمصر" مرجع سابق، صـ ٢١٢.

(١٤) مصطفى رشدى، مرجع سابق، صـ ٢٦١-٢٦٣.

(١٥) مصطفى رشدى، مرجع سابق، صـ ٢٦٤-٢٦٥.

(16) The Economist, Dec. 21, 1985, P. 83.

(17) Jackson, P. M. and price, C.M.(1994), op. cit, p. 14.

(18) Schipke, A. (1994) "The political economy of privatization" in schipke, A. and Taylor, A. M. (eds.) "The economics of transformation: theory and practice in the new market economies" Spring-Verlag, Heidelbery, P. 174.

(19) Jackson, P. M. and Price, C. M. (1994), op. Cit., P. 14.

(20) The Economist, Appottomax or civil war? May 27, 1978, PP. 21-22.

(21) Massy, D. (1984) "Spatial division of labour" Macmillan Education Ltd., London, P. 183.

(22) Davidson, J. O. (1994) "Metamorphosis? Privatisation and the restructuring of management and labour" in Jackson, P. H. and Price, C. M. (eds.) op. Cit., P. 180.

(23) Ibid.

(24) Davidson, J. O. (1994), op. cit., PP. 174-176.

(25) Schipke, A. (1994), op. cit. p.174.
(26) Mc Allister, I. And Studdlar, D. (1989) "Popular vs elite views of privatisation: the case of Britain" Journal of Public Policy, Vol. 9, pp. 172-173.

(٢٧) لمزيد من التفاصيل حول المضمون أو المحتوى السياسى لبرنامج الخصخصة البريطانى، راجع:

Heald, D. (1984) "The United Kingdom: prvatization and its political eontext" in Vickers, J. and Wright, V. (eds.) "The politics of privatization in western Europe" Frank Cass, London.
(28) European Year Book (1988) "A world survey" vol. 1, p. 949.
(29) Ott, A. F. (1991) "Privatization in Egypt : reassessing the role and size of the public sector" in Ott, A. F. and Hartley, K. (eds.) "Privatization and economic efficiency" Edward Elgar, England and USA, p. 216.
(30) I bid.
(31) Ott, A. F. (1991), op. cit., p. 217.
(32) I bid.
(33) Ott, A. F. (1991), op. cit., p. 218.
(34) Ott, A. F. (1991), op. cit., pp. 212-215.
(35) Ott, A. F. (1991) op. cit., p. 219.

(٣٦) مصطفى رشدى، مرجع سابق، صـ ٢٧١-٢٧٤.

(٣٧) بيتر هيلر، كريستيان شيلر "الآثار المالية للتخصيصية مع الإشارة إلى البلاد العربية" فى سعيد النجار (محرر) "التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية" ندوة تحت إشراف صندوق النقد العربى، ٥-٧ ديسمبر ١٩٨٨، أبو ظبى، صـ ١١٢ - ١٤١.

(38) Clarke, T. (1993) "The political economy of the UK privatization programme: a blueprint for other countries?" in Clarke, T. and pitelis, C. (eds.) (1993) "The Political economy of privatization" routledge, London and New York, pp. 215 - 218.
(39) Marsh, D. (1991) "Privatisation under Mrs. Thatcher : a review of the literature" public Administration, vol. 69, (Winter), p. 469.
(40) Buckland, R. (1987) "The costs and returns of the privatisation of nationalised industries" public Administration, vol. 65, No. 3, p. 255.
(41) Schipke, A. (1994), op. cit., p. 173.
(42) Kay, J. A. and thompson, D. J. (1986) "Privatisation : a policy in search of a rational "The Economic Journal, vol. 96, (March), p. 19.
(43) Vickers, J. and Yarrow, G. (1991) "Economic perspectives on privatization" Jornal of Economic perspectives, vol. 15, No. 2, spring, pp. 120 - 121.
(44) Grout, P. A. (1987) "The wider share ownership programme" Fiscal 8, No. 3, pp. 59 - 60

——— (1988) "Employee share ownership and privatisation : some theoretical issues" The Economic Journal, conference, p. 97.
(45) Observer, 25 October 1987.

(46) Bishop, M. and Kay, J. (1988) "Does privatisation work : lessons from the UK" London Business School.

مشار اليه في :

Clarke, T. (1993) op. cit., p. 219.

(47) Observer, 25 October 1987.

(48) Marsh, D. (1991), op. cit., p. 475.

(49) Buckland, R. (1987), op. cit., p. 255.

(50) Observer, 12 June 1987.

(51) Clarke, T. (1993), op. cit., p. 220.

(52) Goodman, J. B. and Loveman, G. W. (1991) "Does privatisation serve the public interest ?" Harvard Business Review, November - December, p. 27.

(53) Clarke, T. (1993), op. cit., pp. 220 - 221.

(54) Davidson, J. O. (1994), op. cit., pp. 189 - 190.

(55) Vickers, J. and Yarrow, G. (1991), op. cit., pp. 119 - 120.

(56) Nicholas, T. and Davidson, J. (1992) "Employee shareholders in two privatised utilities" Industrial Relation Journal, vol. 23, No. 2, p. 107.

(57) Moore, J. (1992) "British Privatisation : taking capitalism to the people" Harvard Business Review, (January - February), p. 119.

(٥٨) على الصادق، معبد الجارحى، نبيل لطيفه " التخصيص فى إطار التنمية: القضايا والمضامين" بحوث ومناقشات ورشة العمل التى عقدها معهد السياسات الإقتصادية التابع لصندوق النقد العربى حول "جهود ومعوقات التخصيص فى الدول العربية" أبو ظبى، ٢٧-٢٨ مايو ١٩٩٥، صـ ٢٠ - ٢١.

(59) Leibenstein, H. (1977) "X - efficiency, technical efficiency, and incomplete information use : a comment" Economic Development and cultural change, 25, January, p. 312.

(٦٠) أحمد جامع "النظرية الاقتصادية؛ الجزء الأول : التحليل الاقتصادى الجزئى" الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٤، صـ ٦٦٢ - ٦٦٣.

(61) Rowthorn, B. and chang, H. (1993) "Public ownership and the theory of the state" in Clarke, T. and pitelis. C. (eds.), op. cit., p. 60.

(62) Leibenstein, H. (1977), op. cit., p. 312.

• ———— (1980) "Inflation, incom distribution and X - efficiency theory" Croom Helm, London, p. 27.

(63) Jackson, P. M. and price, C. M. (1994), op. cit., pp. 7 - 8.

(٦٤) مبارك حجير "الكفاءة الإقتصادية وإستخدامها بالبلاد العربية" مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٠، صـ ١٥٥ - ١٥٧، ١٦٥ - ١٦٦.

(٦٥) مصطفى رشدى، مرجع سابق، صـ ٣٠٧ - ٣١٤، ٦٥٦ - ٦٦٥.

(66) Dunsire, A.; Hartley, K.; Parker, D. and Dimitriou, B. (1988) "Organizational status and performance : a conceptual framework for testing public choice theories" Public Administration, vol. 66 (winter), p. 364.

(67) Dunsire, A. (1991) "Organizational status change and performance : the significance of internal structure" in Ott, A. F. and Hartley, K (eds.), op. cit, P. 126.

(68) Parker, D. (1993) "Ownership, organizational change and performance" in Clarke, T. and pitelis, C. (eds.), op. cit.. pp. 40 - 41.

(69) Ramanadham, V. (eds.) (1988) "Privatisation in the UK" Routledge, London, P. 3.

(٧٠) علي الصادق، معبد الجارحي، نبيل لطيفة، مرجع سابق، صـ ٢٦ – ٢٧.

(71) Drucker, P. F. (1990) "Managing the non - profit organization" Oxford : Butterworth Heinemann, p. 8.

(72) Dunsire, A. (1991), op. cit., pp. 130 - 133.

(73) Dunsire, A. (1991), op. cit., pp. 134, 154, 155.

(74) Uttley, M. and Harper, N. (1993) "The political economy of competitive tendering" in clarke, T. and pitelis, C. (eds.), op cit., pp. 154 - 155.

(75) Parker, D. (1993), op. cit., p. 51.

(76) Vickers, J. and Yarrow, G. (1991), op. cit., p. 115.

(77) Chang, H. and Singh, A. (1993) "Public enterprises in developing countries and economic efficiency : a critical examination of analytical, emprical and policy issues" UNCTAD Review, No. 4, p. 52.

ولمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع :

- Williamson, O. E. (1964) "The economics of discretionary behaviour, managerial objectives in a theory of the firm" Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Marris, R. (1964) "The economic theory of 'managerial' capitalism" London, Macmillan.

(78) Kornai, J. (1986) "The soft budget constraint" KrKlos, vol. 39, Fasc. 1, p. 3.

(79) Kornai, J. (1986), op. cit., p. 4.

(80) Kornai, J. (1986) op. cit, pp. 5 - 8.

(81) Kornai, J. (1986) op. cit., pp. 9 - 13.

(٨٢) وصف أحد الباحثين موقف أو سلوك مثل هذه المشروعات بأنه يتسم بما أسماه "اجتماعية المخاطر وخصوصية المنافع" Socialize risks and privatize benefits راجع :

Jackall, R. (1983) "Moral mazes :bureaucracy and managerial work" Harvard Business Review, vol. 61, pp. 118 - 130.

(83) Sehumpeter, J. (1934) "The theory of economic development" cambridge : Harvard Un iversity Press.

(84) Kornai, J. (1986), op. cit., pp. 25 - 26.

(٨٥) فعلى سبيل المثال؛ حصلت المشروعات العامة فى البرازيل على تحويلات من الميزانية الحكومية تقدر بنحو ٥٠٪ من الإيرادات الضريبية للدولة عام ١٩٨٠. وفى بيرو، قامت الحكومة بتسهيل حصول مشروعاتها العامة على قروض أجنبية حتى بلغ نصيب هذه المشروعات فى جملة الديون الأجنبية العامة ٣١٪ عام ١٩٨٠. وفى كثير من البلدان المتخلفة الأخرى، تسيطر المشروعات العامة على الائتمان المحلى وتحصل على الجانب الأكبر منه. فقد بلغ نصيب المشروعات العامة غير المالية فى جملة الائتمان المحلى لبعض هذه البلدان النسب التالية :

أندونسيا (٩١,٥٪ عام ١٩٨٠)، غينيا (٨٧,١٪ عام ١٩٨٠)، بورما (٧٦,٤٪ عام ١٩٨٠)، بينين (٥٤,٢٪ عام ١٩٨٠).

راجع : Shirley, M. M. (1983), op. cit., p. 15

(86) Jackson, P. M. & price, C. M. (1994), op. cit. p. 10.

(87) Strong, N. and Waterson, M. (1993) "Principals. agents and information" in Clarke, R. and McGuinness, T. (eds) "The economics of the firm" Blackwell publishers, 4 th ed., pp. 31-33.

(88) Cable, J. (1985) "Capital market information and industrial performance : the role of West German banks" Economic Journal, vol. 95, p. 130.

(89) Parker, D. and Hartley, K. (1991) "Status change and performance : economic policy and evidence" in Ott, A. F. and Harlley, K. (eds.), op. cit., p. 124.

(90) Vickers, J. and Yarrow, G. (1991), op. cit.. p. 116.

(91) Strong, N. and Waterson, M. (1993), op. cit., p. 33.

(92) Hayek, F. A. (1978) "Competition as a discovery procedure" in Hayek, F. A. (ed.) "New studies in philosophy. politics, economics and the history of ideas" chicago : university of Chicago press, p. ·181.

(93) Uttley, M. and Harper, N. (1993) op. cit., p. 153.

(94) Kay, J. A. and Thompson, D. J. (1986), op. cit. p. 16.

(95) Kay, J. A. and Silberston, Z. A. (1984), op. cit, pp. 8.15.

(96) Jackson, P. M. & Price, C. M. (1994) op. cit, p. 11.

وقد أظهرت كثير من الدراسات التى أجريت خلال الثمانينات أن قوى المنافسة تؤدى بصفة عامة إلى تخفيض نفقة الإنتاج، بصرف النظر عن نوع ملكية المشروع وما إذا كان عاماً أم خاصاً. فقد لوحظ أن تقديم الخدمات للجمهور بواسطة مشروعات متنافسة، خاصة وحكومية، قد تمخض عن تخفيض نفقة هذه الخدمات بنسبة تتراوح ما بين ٢٠ - ٣٠٪. راجع :

Utt, R. D. (1991) "Privatization in the united states" in Ott, A. F. & Hartley, K. (eds.), op. cit., p. 81.

(97) Ricketts. M. (1994) "The economic of business enterprise : an introduction to economic organisation and the theory of the firm" Harvester wheatsheal. London. p. 238.

(98) Fama, E. F (1980) a Agency problems and the theory of the firm" Journal of political Economy, vol. 88, p. 294.

أن قيام مديري المشروعات بتعمل على رفع كفاءة مشروعاتهم مستمد من رغبتهم في دعم وتعزيز مكانتهم في سوق العمل الإداري، والحصول -من ثم- على أجور ومرتبات عالية. وتتشابه هذه الفكرة مع ما ذهب إليه باحث آخر من أن جهود العاملين في المجالات الأكاديمية لا تحدوها الرغبة في دعم أو تقوية مكانة المؤسسات التي يعملون فيها، ولكنها مستمدة من محاولاتهم الرامية إلى زيادة قيمتهم الفردية في سوق العمل الأكاديمي. راجع في ذلك :

Alchian, A. A. (1969) "Corparate management and property rights" in Manne, H. (ed.) "Economic policy and regulation of corparate securities" American Enterprise Institute.

(99) Goodman, J. B. and Loveman, G. W. (1991), op. cit., p. 26.

(100) McGowan, F. (1993) "Ownership and competition in community markets" in Clarke, T. and Pitelis, C. (eds.) op. cit, pp. 70 - 72.

ولمزيد من التفاصيل حول هذه الاتجاهات. راجع بالنسبة للاتجاه الأول :

- Lange, O. (1938) "On the economic theory of of socialism" Minneapolis, Minnesota : Minnesota university press.
- Holland, S. (1972) "The state as entreprenur : new dimensions for public enterprise" London, Weidenfeld & Nicolson.

وبالنسبة للاتجاه الثاني، راجع :

- Veljanowski, C. (1987) "Selling the state" London, Weidenfeld & Nicolson.

وبالنسبة للاتجاه الثالث، راجع :

- Rees, p. (1984) "Public enterprise economics" London, Weidenfeld & Nicolson.
- Kay, J. A. and Thompson, D. J. (1986), op. cit.
- Vickers, J. and Yarrow, G. (1988) "Privatisation : an economic analysis" Combridge : MIT.

(101) Hayek, F. (1994) "Economics and Knowledge" in Hayek, F. (ed.) "Individualism and economic order" London, Routledge & Kegan Paul.

• ____________ (1986) "The use of knowledge in socity" in Putterman, L. (ed.) "The nature of the firm : a reader" Cambridge : Cambridge University Press.

(102) Rowthorn, B. and chang, H. (1993), op. cit., pp. 57 - 59.

(١٠٣) قد تأتى المنافسة من مشروعات عامة أخرى، وهو ما حدث على سبيل المثال فى المملكة المتحدة فى أعقاب تخفيف القيود التنظيمية فى بداية الثمانينات، حيث استطاعت شركة الأتوبيس المملوكة للدولة (ناشيونال إكسبريس) أن تنافس بشدة النقل بالسكك الحديدية التابع للدولة فى ميدان النقل للمسافات الطويلة.

Vickers, J. and Yarrow, G. (1988), op. cit., pp. 322 - 325.

وقد تأتى المنافسة من مشروعات محلية خاصة. فالأداء الجيد لشركة الصلب الإيطالية المملوكة للدولة (فاينسايدر Finsider) وشركة إنتاج السيارات الفرنسية (رينو Renault) فى السنوات الماضية، يعزى فى جانب منه على الأقل إلى المنافسة القوية لهذه المشروعات مع مشروعات القطاع الخاص المحلية. راجع :

Ayub, M. and Hegstad, S. (1986) "Public industrial enterprises" Industry and Finance Series, vol. 17, The World Bank, Washington, D. C., p. 18.

وقد تأتى المنافسة كذلك من قبل المنافسين فى أسواق التصدير، مثلما حدث بالنسبة لشركة CVRD البرازيلية للحديد الخام، وشركة OCP المغربية للفوسفات، وشركة ICL الإسرائيلية للكيماويات، وشركة HMT الهندية للأدوات الآلية.

Ayub, M. and Hegstad, S. (1986) op. cit, p. 18.

وأخيراً، قد يؤدى تحرير الواردات إلى زيادة المنافسة، وإن كان ذلك يمثل خياراً محدوداً بالنسبة للبلدان المتخلفة، نظراً لأن كثيراً من مشروعاتها لا تزال مشروعات وليدة لا تقوى على مواجهة هذه المنافسة.

(١٠٤) قد تفضل الملكية الخاصة على الملكية العامة فى بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، قد تمتلك شركة أجنبية تكنولوجيا متقدمة أو مهارات إدارية متفوقة أو قدرات خاصة على النفاذ إلى الأسواق، ولكنها تكون غير راغبة فى الدخول فى مشروعات مشتركة مع الدولة، أو فى إدارة مشروعات الدولة، أو قد تفرض شروطاً غير مقبولة للقيام بذلك. فى مثل هذه الحالة، فإن أفضل سبيل تتبعه الدولة هو أن تتخلى عن هذه الأنشطة للشركة الأجنبية لتمارسها منفردة أو بالمشاركة مع القطاع الخاص. فى مثل هذه الحالات فإن تفضيل الملكية الخاصة لا يقوم على أساس تفوقها على الملكية العامة، ولكنه يرجع إلى ظروف خاصة لاتمت بصلة إلى تفوق أداء المشروعات الخاصة على المشروعات العامة.

(105) De Alessi,L (1980) " The economics of property rights: a review of the evidence " research in Law and economics, vol. 2, pp-27-28.

(106) Ricketts, M. (1994), op. cit, pp-95-92.
(107) Alchian, A and Demsetz, H. (1972) " Production, information costs, and economic organization " The American Economic Review, Vol. 62. No.4, p.783.
(108) Robertson, D. H and Dennison, S. R. (1960) "The control of industry "Camridge Economic Handbook, Nisbet, Cambridge University Press.p.75.
(109) Ricketts, M. (1994), op.cit, p.214.
(110) Ricketts, M. (1994), op.cit, p.229.

(١١١) في بعض الأحيان يكون المديرين من بين حملة الأسهم أنفسهم، ومع ذلك فإن الجانب الأكبر من دخولهم يأتي من عملهم كمديرين وليس من أرباح ما يمتلكونه من اسهم في الشركة. فقد لاحظ بعض الباحثين أن نسبة ما يمتلكه المديرون من أسهم في الشركات الكبيرة تتراوح ما بين ١-٢ ٪ من جملة الأسهم. وترتفع هذة النسبة في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لتتراوح ما بين ٢٠ - ٣٠ ٪ راجع:

-Saragant, F.P. (1961) " Ownership, control and success of large companies " Sweet and Maxwell, london.
-Villarejo, d (1961) " stock ownership and control of the corporation "New University Though, Chicago.
-Demsetz, H. (1983) " the structure of ownership and the theory of the firm " Journal of law and Economics, Vol. 26, pp. 375-388.

وفي دراسة على أكبر ٢٧ شركة في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٨١، لوحظ أن نسبة ما يمتلكه أعضاء مجلس الإدارة من جملة أسهم هذة الشركات لم تتجاوز ١٩,٠ ٪ في بريطانيا مقابل ٥,٧ ٪ في الولايات المتحدة ؛ وهو ما يؤكد على ضآلة نسبة ما يمتلكة المديرون من أسهم الشركات التي يديرونها. ويرجع إرتفاع النسبة في الولايات المتحدة الأمريكية عن مثيلاتها في بريطانيا إلى أن ٥, ١٦ ٪ من أعضاء مجلس إدارة الشركات الأمريكية كانوا من أصحاب الملايين. راجع:-

Cosh, A.D. and Hughes, A. (1987) "The anatomy of corporate control: directors, Shareholders and executive remunoration in gaint US and UK Corporation " Cambridge Journal of Economics Vol. 11, pp. 285-313.

وفي دراسة أخرى على عينة من الشركات الأجنبية الكبيرة، لوحظ أن نسبة ما يمتلكه كبار المديرين من جملة أسهم هذه الشركات لم يكن يتجاوز ٢٥,٠ ٪ وأن ما يتلقاه هؤلاء المديرون لا يزيد عن ٣,٢٥ دولار عن كل ١٠٠٠ دولار زيادة في ثروة المساهمين ؛ وهو ما يعني ضآلة حساسية مكافآت المديرين للتغيرات التي تحدث في ثروة المساهمين. راجع:-

Jensen, M.C. And Murphy, K.J. (1990) "performance pay and top - managment incentives" Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 2, pp. 225 - 221.

(١١٢) خلصت كثير من الدراسات إلى أن دخول المديرين أكثر إرتباطاً بحجم المبيعات الإجمالية للشركات من إرتباطها بأرباحها.

Managment incme was more closely related to company total sales than to company rofits.

راجع:

-Meguire, I.W., chiu,I.S. and Elbing, A.O. (1962) "Exective income, sales and profits" American Economic Review, Vol 52, p.753.
-Meeks, G. and Whitington, G. (1975) "Directors pay, growth and profitability" Journal of Industrial Economics, Vol. 24, p. I.

(١١٣) كتب " آدم سميث "A.SMITH" " عن هذة الظاهرة، منذ أكثر من قرنين من الزمان، يقول " إن مديرى هذه الشركات يتعاملون مع ثروة المساهمين بإحتراس أقل مما يعاملون به ثرواتهم الخاصة، ولهذا فإن الإهمال والإسراف أو التبذير يسيطر على إدارة شئون الشركات المساهمة ". راجع:

Smith, A. (1776) "The wealth of nations " Edwin Cannan (ed.), Methuen, London, 4 th edition 1925, Vol. 2, p. 233.

(١١٤) هذا المصطلح يمكن أن نعبر عنة بمصطلح آخر يعطى نفس المعنى وهو - owner manager فالمدير وكيل عن المالك، وتأخذ علاقة الوكالة التى تربط بين المالك والمدير فى شركات المساهمة الخاصة اسم shareholders - managers. أما فى المشروعات العامة فإن هذة العلاقة تربط ما بين الناخبين كملاك والموظفين المسؤلين عن إدارة هذة المشروعات كمدراء voter - bureaucrats.

(١١٥) يختلف المفهوم القانونى للوكالة عن مفهومها الإقتصادى. ففى الأدب القانونى يقصد بالوكيل شخص يمنح سلطة قانونية تمكنه من تعديل أو تغيير العلاقات القانونية لشخص آخر هو الموكل. أما فى الأدب الإقتصادى، فيقصد بالوكيل شخص يتم توظيفه للقيام ببعض الأنشطة لحساب شخص آخر هو المالك. ومع ذلك، يعترض البعض على إعتبار المديرين وكلاء عن المساهمين فى شركات المساهمة، ذلك أن المفهوم القانونى للوكالة يعنى وجود علاقة يحتفظ فيها الموكل بسلطة توجيه ورقابة أنشطة الوكيل، وهو أمر غير متحقق فى هذه الشركات، لأن سلطة المساهم (المالك) فى ذلك محدودة من الناحية العملية، بالإضافة إلى غياب الرابطة العقدية

بين المساهم والمدير. فتعقد الذى يعمل بموجبة المدير يكون بينه وبين شركة ككيان قانونى مستقل عن المساهمين. راجع فى ذلك.

Clark, R.C. (1985) "Agency : costs versus fiduciary duties " in Patt, J.W. and Zeckhauser, R.J. (eds) " principals and agents: the structure of business, Harvard Business School, Boston, P.56.

(116) Bos,D. and peters, W. (1991) " A principal - agent approuch on manager effort and control in privatized and public firms " in Ott, A. F. and Hartely, K. (eds.), op. cit, pp. 26-30.

(117) Parker, D. (1994) " Nationalisation, privatisation and agency status within government: testing for the importance of ownership " Jackson, P.M. and Price, C.M. (eds.) op.cit.,p.151.

ولمزيد من التفاصيل حول أدبيات الإختيار العام، راجع:

-Downs, A. (1967) " Inside bureaucracy" Lettel Brown, Bostan.

-Niskanin, W.A. (1971) "Bureaucracy and representative government" Aldine - Atherton, New York.

-Tullock, G (1965) "The politics of bureaucracy Institut of Ecocnomic Affairs, Washington D.C.

-Buchanan, J.M.et al. (1978) "Ecocnomic of politics ' Institute of ecocnomic affairs, london.

-Kristensen, O.P. (1980) "The logic of political bureaucracy decision making as cause of government grow" European Journal of Political Research, Vol. 8, PP. 249-264.

(118) Niskanin, W.A. (1971) op. cit., p. 25.

(119) Walters, S. K. J. (1993) "Enterprise, government, and the public" McGrow - Hill, New York, P.101.

(١٢٠) راجع فى ذلك:

McPherson, M. (1984) "Limits of self - seeking: the role of morality in economic life" in Colander, D. (ed) "Neoclassical political economy' Cambridge: Mass. Ballinger Publishing Company.

(121) Nerth, D. (1991) "Institution, institutional change and economic performance" Cambridge University Press, London, p. 55.

(122) Rowthorn, B. and change, H. (1993), op. cit., pp. 56 - 57.

(123) Parker, D. (1994), op. cit., p. 154.

(124) Hartley, K. and parker, D. (1991), op. cit., pp. 21 - 23.

(125) Vickers, J. and Yarrow, G. (1988) "Privatisation : on economic analysis" Cambridge, Mass, The MIT press, pp. 11-13.

- Yarrow, G. (1989) "Does ownership matter ?" in Valjanovski, C. (ed.) "Privatisation and competition" London, IEA, p. 58.

(١٢٦) قد يقال إنهم يمارسون هذه الرقابة من خلال اجتماعات الجمعية العامة؛ ولكن من منهم يكلف نفسه عناء حضور هذه الاجتماعات ؟ حيث تثار هنا، مرة أخرى، مشكلة السلوك الجماعي للمساهمين.

(127) Chang, H. and singh, A. (1993), op. cit., p. 53.

(128) Hirchman, A. (1970) "Exit, voice and loyality : responses to decline in firms, organisations, and states" Cambridge, Mass. Harvard University Press, p. 4.

(129) Jackson, P. M. and Price, C. M. (1994), op. cit., p. 11.

(130) Chang, H. and Singh, A. (1993), op. cit., p. 54.

(١٣١) أنظر على سبيل المثال،

- Shirley, M. (1983) "Managing state - owned enterprises" World Bank Staff Working Paper, No. 577, Washington, World Bank, p. 55.
- Aharoni, Y. (1986) "The evolution and management of state - owned enterprises" Cambridge, Mass., Ballinger publishing Company, pp. 63 - 64.

(132) Chang, H. and Singh, A. (1993), op. cit., pp. 29 - 30.

(133) Strong, N. and Waterson, M. (1993), op. cit. pp. 29 - 30.

(١٣٤) لعل أشهر هذه التصرفات والأساليب التى يلجأ إليها المسئولون عن إدارة المشروع المستهدف للحيلولة دون الاستيلاء عليه، ما يعرف فى السوق الأمريكية باسم "المظلات الذهبية" golden parachutes، و "الحبوب السامة" Poisen pills، و "طاردى القرش" shark repellants راجع فى ذلك :

Ricketts, M. (1994), op. cit., pp. 256- 259.

(١٣٥) لمزيد من التفاصيل حول عدم توافر هذه الأدلة، راجع :

- Singh, A. (1971) "Takeovers : their reference to the stock market and the theory of the firm" Cambridge University Press, Cambridge.
- ———— (1975) "Takeavers, economic natural selection and the theory of the firm : evidence from the post war UK experience" Economic Journal, vol. 85, September.
- Firth, M. (1979) "The profitability of takeovers and mergers" Economic Journal, vol. 89, pp. 316 - 28.
- ———— (1980) "Takeovers, shareholders returns, and the theory of the firm" Quarterly Journal of Economic, vol. 94, pp. 235-60.

(١٣٦) جون نيليس، سونيا كوكيرو (١٩٨٨) 'التخصيصية والمؤسسات العامة' فى سعيد النجار (محرر)، مرجع سابق، صـ ٨٩.

(137) Jackson, P. M. and Price, C. M. (1994), op. cit. p. 11.

(١٣٨) يقصد بالاحتكار الطبيعى حالة يستطيع فيها مشروع واحد إشباع طلب السوق بنفقة أرخص مما لو قام بإشباعه مشروعان أو أكثر. فى هذه الحالة، يكون من الأفضل تنظيم الإنتاج بحيث يضطلع به مشروع واحد فقط من أجل توفير قدر كبير من الموارد. أى أن اعتبارات الكفاءة تقتضى قيام مشروع واحد فقط بإشباع طلب السوق. وغالباً ما تقتصر حالة الاحتكار الطبيعى على المرافق العامة التى تقدم الخدمات المختلفة للجمهور.

لمزيد من التفصيل حول نظرية الاحتكار الطبيعي، راجع :

Sharkey, W. W. (1982) "The theory of natural monopoly" Cambridge University Press, Cambridge, England.

(139) Kay, J. A. and Thompson, D. J. (1986), op. cit, p. 26.

(١٤٠) فائق عبد الرسول، تعقيب على بحث بيتر هيلر وكريستيان شيلر "الآثار المالية للتخصيصية" مرجع سابق، صـ ١٤٤ - ١٤٥.

(141) Prosser, T. (1986) "Nationalised industries and public control" Oxford : Basil Black Well, p. 81.

(142) Jones, T. (1993) "Privatization and market structure in the UK gas industry" in Clarke, T. and Pitelis, C. (eds.) op. cit., pp. 113 - 116.

(143) Gretton, J.; Harrison, A. and Beeton, D. (1987) "How far have the frontiers of the state been rolled back between 1979 and 1987" Public Money, December, p. 17.

(144) Strong, N. and Waterson, M. (1993), op. cit., pp. 34 - 35.

(١٤٥) جون نيليس، سونيتا كوكيرو، ١٩٨٨، مرجع سابق، صـ ٧٩.

(146) Shirley, M. M. (1983) "Managing state - owned enterprises" World Bank Staff Working Papers No. 577, The World Bank, Washington, D. C., P. 33.

(147) Davidson, J. O. (1994), op. cit., p. 193.

(148) Boarman, A. E. and Vining, A. R. (1989) "Ownership and performance in competitive environments : a comparison of the performance of private, mixed, and state - owned enterprises" Journal of Law and Economics. vol. xxx11, April, p. 9.

(١٤٩) جون نيليس، سونيتا كوكيرو، ١٩٨٨، مرجع سابق، صـ ٨١ - ٨٤.

(150) Chang, H. and Singh, A. (1993), op. cit., pp 55 - 58.

(151) Chang, H. and Singh, A. (1993), op. cit., p. 59.

(152) Jackson, P. M. and Price, C. M. (1994), op. cit, p. 23.

(١٥٣) فيما يلى أسماء المراجع الواردة بالجدول كاملة :

- Moore, T. (1970) "The effectiveness of regulation of electric utility prices" Southern Economic Journal, vol. 36, No. 4
- Davies, D. (1971) "The efficiency of public versus private firms : The case of Australia's two airlines" Journal of Low and Economics, vol. 14, No. 1.
- Peltzman, S. (1971) "Pricing in public and private enterprises and electric utilities in the United States" Journal of Law and Economics, vol. 14, April.
- Helman, R. (1972) "Government competition in the electric utility industry" New York, Praeger.
- Spann, R. (1974) "Rate of return. regulation and efficiency in production : an empirical test of the Averch - Johnson Thesis" Bell Journal of Economics, vol. 5., No. 1.
- Meyer, R. (1975) "Publicly - owned versus privately - owned utilities : a policy choice" Review of Economics and statistics, vol. 62, No. 4.
- Yunker, J. (1975) "The economic performance of public and private enterprise : The case of U. S. electric utilities" Journal of Economics and Business, vol. 28, No. 1.
- Davies, D. (1977) "Property rights and the economic efficiency : the Australian airlines revisted" Journal of Low and Economics, vol. 20.
- De Alessi, L. (1977) "Ownership and peak load pricing in the electric power industry" Quarterly Review of Economics and Business, vol. 17, winter.
- Neuberg, L. (1977) "Two issues in the municipal ownership of electric power distribution system" Bell Journal of Economics, vol. 8, No. 1.
- Crain, W. and Zardkoohi, A. (1978) "A test of property-rights theory of the firm : water utilities in the United States" Journal of law and Economics, vol. 21, October.
- Bennett, J. T. and Johnson, M. H. (1979) "public versus private provision of collective goods and services : garboge collection revisited" public choice, vol. 34.
- Caves, D. and Christensen, L. (1980) "The relative efficiency of public and private firms in a comparative environmaent : the case of Canadion railroads" Journal of Political Economy, vol. 88.
- De Alessi, L. (1980) "The economics of property rights : a review of the evidence" in Zerbe, R. O. (ed.) "Research in law and Economics" vol. 2, Greenwich, Conn. : JAI, pp. 1 - 47.

- Prescatric, D. and Trapani, J. (1980) "The performance and objectives of public and private utilities operating in the United States" Journal of Public Econnomics, vol. 13, No. 2.
- Gordon, M. (1981) "Government in business" Montreal, C. D., Howe Institute.
- Borcherding, T.; Pommerehne, W. and Schneider, F. (1982) "Comparing the efficiency of private and public production : a survey of the evidence from five fedral states" Zeitschrift . fur Nationalokonomie / Journal of Economic Theory : Public Production, Suppl. 2, pp. 127 - 156.
- Bruggink, T. (1982) "Public versus regulated private enterprise in the municipal water industry : a comparison of operating costs" Quarterly Review of Economics and Business, vol. 22, No. 1.
- Dilorenzo, T. and Robinson, R. (1982) "Managerial objectives subject to political market constrains : electric utilities in the United States" Quarterly Review of Economic and Business, vol. 22, No. 2.
- Pryke, R. (1982) "The comparative performance of public and private enterprise" Fiscal Studies, vol. 3, No. 2.
- Borcherding, T. (1983) "Toward a positive theory of public sector supply arrangements" in Richard, J. R. S. (ed.) "Crown corporations in Canada : the calculus of instrument choice" Toronto, Butterworths, pp. 99 - 184.
- Feigenbaum, S. and Teeples, R. (1983) "Public versus private water delivery : a hedonic cost approach" Review of Economics and Statistics, vol. 15, No. 4.
- Millward, R. and Parker, D. (1983) "Public and private enterprise : comparative behaviour and relative efficiency" in Millward, R. et. al. (eds.) "Public sector economics" London, Longman.
- Borins, S. and Boothman, E. (1985) "Crown corporations and economic efficiency" in McFetridge, D. (ed.) "Canadian industrial policy in action" Toronto, Toronto University Press.
- Fore, R.; Grosskopf, S. and Logan, J. (1985) "The relative performance of publicly - owned and privately - owned electric utilities" Journal of public Economics, vol. 26, No. 1.
- Atkinson, S. and Halvorsen, R. (1986) "The relative efficiency of public and private Firms in a regulated environment : the case of U. S. electric utilities" Journal of public Economics, vol. 29, No. 3.
- Boyd, C. (1986) "The comparative efficiency of state - owned enterprises" in Negandhi, A. and Rao, K. (eds.) "Multinational corporations and state - owned enterprises : a new challenge in international business" Research in International Business and International Relations" vol. 1, Green wich, conn.; JAI.

- Cote, D. (1989) "Firm efficiency and ownership structure : the case of U. S. electric utilities using panel data" Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 60, No. 4.

(154) Dunsire.; Hartley, K. and parker, D. (1991) "Organizational Status and performance : summary of the finding" Public Administration, vol. 69, spring, p. 21.

(155) Estrin, S. and perotin, V. (1987) "The regulation of British and French nationalized industries" European Economic Review, 28, pp. 361 - 367.

(156) Hutchinson, G. (1991) "Efficiency gains through privatization of UK industries" in Ott, A. F. and Hartley, K. (eds.), op. cit. pp. 104 - 106.

(١٥٧) راجع عى سبيل المثال

- Short, R. (1984) "The role of public enterprises : an international statistic comparison" in Floyd, R.; Gray, C. and Short, R. (eds.) "Public enterprises in mixed economics : some macro economic aspects" International Monetary Fund, Woshington.
- World Bank (1986) "Egypt : Public industrial enterprises efficiency" Unpublished, July.
- World Bank (1987) "Egypt : review of the Finances of the decentralized public sector" vol. F, March, (restricted distribution), washington.

خلصت الدراسة الأخيرة عن مصر بعد مراجعة أعمال ٦٦٦ مشروع عام، و٣٧ هيئة اقتصادية فى القطاع غير المالى فى الفترة ٧٣ - ١٩٨٣، إلى أن الأداء المالى لهذه المشروعات والهيئات تميز بعجز مالى ضخم ومتزايد، وبانخفاض معدل الادخار ومعدل العائد على رأس المال، وارتفاع الأعباء الملقاة على ميزانية الدولة نتيجة لذلك. فقد ارتفع العجز الكلى لهذه المشروعات والهيئات من ٣,٩٪ من الناتج المحلى الإجمالى عام ١٩٧٣ إلى ٨,٤٪ عام ١٩٨٣ وقد تسبب ذلك العجز المالى للمشروعات والهيئات العامة فى تزايد العجز الحكومى الكلى من ٢٥٪ إلى ٣٠٪ خلال نفس الفترة، وفى تزايد الأعباء المالية لهذا القطاع (فى صورة تحويلات صافية للموارد من الخزانة العامة للدولة إليه) من ٣,٨٪ إلى ٥,٥٪ من الناتج المحلى الاجمالى خلال تلك الفترة (راجع الدراسة المشار إليها صـ ١٠ - ٦).

(158) Chang, H. and singh, A. (1993), op. cit., p. 62.

(159) Nellis, J. and Kikori, S. (1989) "Public enterprises reform : Privatisation and World Bank" World Development, vol. 17, No. 5, p. 660.

(160) Sikorski, D. (1984) "Comparative advantages of state - owned enterprises : companies in singapore" Public Enterprise, vol. 9, No. 1.

(161) The Economist, 21 May 1988, p. 16.

وهناك العديد من الأمثلة على كفاءة المشروعات العامة فى تجارب بلدان عديدة.

لمزيد من التفصيل حول هذه الأمثلة والتجارب، راجع :

- Nellis, J. and Kikori, S. (1989), op. cit.
- World Bank (1983) "World Development Report" New York, Oxford university press.
- Luke, D. (1988) "The economic of financial crisis facing African public enterprises" Public Enterprises, vol. 8, No. 2.

(162) Abdouli, A. (1989) "Sources of technical efficiency in an African context" Public Enterprise, vol. 9, No. 1.

(١٦٣) راجع ذلك، على سبيل المثال :

- Hill, H. (1982) "State Enterprises in a competitive indurstry : an Indonesian case study" World Development, vol. 10, No. 11.
- Funkhouser, R. and MacAvoy, P. (1979) "A public and private enter prises" Journal of Public Economics, vol. 11, No. 3.

(164) Tyler, W. (1979) "Technical efficiency in production in a developing country : an empirical examination of the Brazilian plastics and steel industries" Oxford Economic Paper, vol. 31.

(165) Millward, R. (1988) "Measured sources of inefficiency in the performance of private and public enterprises in LDCs" in Cook, P. and Kirkpatrick, C. (eds.) "Privatisation less Developed countries" Harvester, New York, p. 157.

(166) Rowthorn, B. and chang, H. (1993), op. cit., pp. 60 - 61.

ويمكن النظر إلى سياسات الخصخصة والتحرير الاقتصادى على أنها محاولة من جانب الدولة للتخلى عن جانب من سلطاتها ومسئولياتها من أجل الحد من الضغوط التى تواجهها فى مجال رسم السياسة الاقتصادية. لمزيد من التفصيل حول نظرية التخلى عن السلطة؛ راجع :

- Schelling, T. (1960) "The strategy of conflict" Cambridge, Mass.; Harvard University Press. ch. 1.
- Elster, J. (1984) "Making sense of Marx" Cambridge, Cambridge University Press, pp. 411 - 422.

(167) Ayub, M. and Hegstad, S. (1986), op. cit., p. 58.

(168) Rowthorn, B. and Chang, H. (1993), op. cit., p. 62.

(169) Rowthorn, B. and Chang, H. (1993), op. cit., p. 63.

لمزيد من التفصيل، راجع :

- Olson, M. (1982) "The rise and decline of nations" New Haven, Yale University Press.

(١٧٠) هذا النوع من المخاطر يوجد أيضاً فى الاقتصادات الرأسمالية. فالمشروعات الضخمة فى هذه الاقتصادات قادرة على ممارسة ضغوط سياسية بفضل ما تمتلكه من ثروات هائلة. فالفساد المؤسسى موجود فى أى اقتصاد سواء كان اشتراكياً أو رأسمالياً، وهو ما تؤكده تجارب العديد

من البلدان المتخلفة التى أدت سيطرة جماعات المصالح فيها إلى أداء اقتصادى ضعيف. لمزيد من التفصيل، راجع :

- Khan, M. (1984) "Corruption, clientelism, and capitalist development : an analysis of state intervention with special reference to Bangladesh" Unpublished Ph. D. dissertation, Faculty of Economics and politics, University of Cambridge.

رقم الإيداع بدار الكتب
٢٠٠١/١٨٨٨